

Конституционное  
**ПРАВОСУДИЕ**

Вестник

Конференции

органов конституционного контроля

стран молодой демократии

Выпуск 4(42) 2008

ИЗДАЕТСЯ ЦЕНТРОМ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ  
ЕРЕВАН · 2008

## Председатель редакционного совета

Г.Г. Арутюнян  
*Председатель Конституционного Суда Республики Армения*

## Редакционный совет:

А.М. Нурмагамбетов  
*член Конституционного Совета Республики Казахстан*

Б. Гарибов  
*судья Конституционного Суда Азербайджанской Республики*

Ч.А. Мусабекова  
*судья Конституционного Суда Кыргызской Республики*

А.А. Абдуллаев  
*судья Конституционного Суда Республики Таджикистан*

Ю.В. Баулин  
*судья Конституционного Суда Украины*

А.Г. Тиковенко  
*судья Конституционного Суда Республики Беларусь*

А.С. Янученко  
*судья Конституционного Суда Республики Молдова*

Н.С. Бондарь  
*судья Конституционного Суда Российской Федерации*

## Ответственный секретарь

И.В. Даниелян

ISSN 18290125

© Центр конституционного права РА

# Содержание

## Из материалов научно-практической конференции в Государственном кремлевском дворце, посвященной 15-летию принятия Конституции Российской Федерации

<b>Выступление Президента Российской Федерации Д. А. Медведева на научно-практической конференции в Государственном кремлевском дворце, посвященной 15-летию принятия Конституции Российской Федерации</b> .....	7
<b>Зорькин В.</b> Конституция 1993 года и ее роль в становлении и развитии новой государственности России .....	15
<b>Папир Х.-Ю.</b> Конституционное правосудие как опора правового государства .....	25
<b>Арутюнян Г.</b> Формирование конституционной культуры в России и ее значение для развития конституционализма в странах молодой демократии .....	31

## Актуальные проблемы конституционного правосудия

<b>Кемалов М., Орманова А.</b> Обеспечение Конституционным Советом взаимосвязи национального и международного права .....	37
<b>Бахтыбаев И.</b> Прямое действие Основного Закона как необходимое условие установления режима конституционной законности .....	47
<b>Погосян В.</b> Концепция открытого слушания .....	61

## Обзор решений органов конституционного правосудия

Резюме 14 решений Конституционного Суда Украины .....	65
---	----

## Информации, факты, сообщения

XIII Ереванская международная конференция .....	124
Торжественное мероприятие, посвященное 10-летию вестника “Конституционное правосудие” .....	127

## Contents

### **From the materials of the scientific practical conference in the State Kremlin Palace dedicated to 15<sup>th</sup> anniversary of the adoption of the Constitution of Russian Federation**

<b>Presentation of the President of the Russian Federation Medvedev D. at the scientific practical conference in the State Kremlin Palace dedicated to 15<sup>th</sup> anniversary of the adoption of the Constitution of Russian Federation .....</b>	<b>7</b>
--	----------

<b>Zorkin V.</b> Constitution of 1993 and its role in the establishment and development of the statehood of Russia .....	<b>15</b>
--	-----------

<b>Papir H.-J.</b> Constitutional jurisdiction as the stand-by of the rule of law state .....	<b>25</b>
---	-----------

<b>Harutyunyan G.</b> Formation of the constitutional culture in Russia and its significance for the development of constitutionalism in the countries of young democracy .....	<b>32</b>
---	-----------

### **Actual problems of the constitutional jurisdiction**

<b>Kemalov M., Ormanova A.</b> Ensurance of the interrelation of the national and international law by the Constitutional Council .....	<b>37</b>
---	-----------

<b>Bakhtibayev I.</b> Direct action of the Fundamental Law as a necessary condition for the establishment of the regime of the constitutional legality .....	<b>47</b>
--	-----------

<b>Poghossyan V.</b> Concept of Public Trial .....	<b>61</b>
--	-----------

**Panorama of the decisions of organs  
of constitutional jurisdiction**

Summary of 14 decisions of the Constitutional Court  
of Ukraine ..... 65

**Information, facts, announcements**

XIII Yerevan International Conference ..... 124

Ceremonial event dedicated to 10<sup>th</sup> anniversary  
of the journal "Constitutional Jurisdiction" ..... 127

Из материалов научно-практической конференции в Кремле

**ИЗ МАТЕРИАЛОВ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ  
КОНФЕРЕНЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ  
КРЕМЛЕВСКОМ ДВОРЦЕ, ПОСВЯЩЕННОЙ 15-ЛЕТИЮ  
ПРИНЯТИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**

***Д. Медведев***

*Президент Российской Федерации*

**Выступление Президента  
Российской Федерации Д. А. Медведева  
на научно-практической конференции  
в Государственном кремлевском дворце,  
посвященной 15-летию принятия  
Конституции Российской Федерации**

Добрый день, уважаемые друзья!

Уважаемые коллеги!

Конечно, прежде всего мне бы хотелось всех искренне поздравить с 15-летием нашей Конституции. И я абсолютно твердо убежден в том, что это не просто знаменательная дата, но событие исторического, фундаментального значения.

12 декабря 1993 года в нашей стране впервые за ее историю был принят принципиально новый Основной Закон - такой Закон, который признал высшей ценностью человека его права и свободы, который установил основы демократического порядка России и обязавший государство на деле соблюдать и защищать эти новые базовые ценности.

Принятие российской Конституции стало поворотным шагом в новейшей российской истории. Ее утвердил своей волей сам народ и тем самым сделал определяющий,

решительный выбор в сторону свободного и прогрессивного развития, кардинального изменения политических и экономических отношений в пользу социального государства и справедливо устроенного общества, высокого престижа права и независимого суда, развития реального федерализма и полноценного местного самоуправления.

Конституция явилась результатом общественного договора, по сути, настоящего общественного договора о путях долгосрочного развития страны, несмотря на то, что она принималась в очень сложной ситуации и ее принятие сопровождалось весьма непростыми политическими процессами. Тем не менее она стала ценностной платформой на десятилетия вперед и принесла новую прочность и государству, и тем самым создала пространство для свободного развития каждого человека и общества в целом. И в этом, кстати сказать, ее кардинальное отличие от конституций предыдущего периода.

Прошедшие годы, сколь бы сложными они ни были, раскрыли огромный потенциал Конституции, в том числе доказали ее сбалансированное влияние на развитие всех форм собственности в нашей стране, эффективное использование бюджетных средств, становление экономических отношений в целом, на укрепление социальных институтов государственной службы и оказание публичных услуг, фактически, на все сферы, имеющие прямое отношение к повседневным нуждам людей, к потребностям их развития.

Еще раз хотел бы напомнить, что в соответствии с Конституцией именно права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание государственной деятельности. Откровенно говоря, Конституция для того и принималась, чтобы у каждого было право на выражение собственной позиции. Это тоже позиция, ее можно уважать.

Здесь, на научно-практической конференции, вы сможете еще раз проанализировать содержание Конституции. Я хотел бы главным образом сегодня остановиться, конечно, на тех возможностях, которые открывает Конституция для развития и совершенствования российского законодательства. Не

буду утомлять вас длинными рассуждениями на эту тему, обозначу лишь три позиции.

Первая тема - это совершенствование организации публичной власти. Здесь одной из главных задач остается четкое разграничение полномочий и ответственности между уровнями власти. К примеру, в законодательном уточнении нуждаются перечни имущества, которое необходимо для полноценного функционирования федеральных и региональных властей. Это, откровенно говоря, уже довольно старая, набившая оскомину тема, по которой мы, к сожалению, пока не смогли окончательно разобраться. Требуется дальнейшего развития и межбюджетные отношения. Необходима также дополнительная регламентация порядка оказания государственных услуг.

Насущной проблемой является совершенствование законодательства о местном самоуправлении.

Еще один вопрос - это организация общественного контроля за деятельностью органов власти. Важным шагом в этом направлении стало создание Общественной палаты. Однако задача обеспечения открытости и прозрачности власти по-прежнему актуальна. И сегодня нужно, конечно, внедрять и современные технологии, информационно-коммуникационные, которые обеспечивают доступность для граждан государственных и муниципальных услуг. И, что немаловажно, они создают дополнительные возможности для противодействия коррупции.

Вторая крупная тема - это гарантированная Конституцией свобода экономической деятельности. Конституция признает и защищает все формы собственности - частную, государственную, муниципальную, и в ней четко обозначен подход, который можно кратко определить как экономика в интересах развития отдельного человека. Чтобы в полной мере реализовать такую задачу, нужна полноценная современная правовая база. Отмечу при этом, что меры по преодолению административных барьеров и укреплению позиций малого и среднего бизнеса - это важные, но только первые шаги по выполнению наших конституционных обязанностей, а право на свободное

использование способностей и имущества для предпринимательской деятельности должно стать для наших граждан открытой дверью не только в мир бизнеса, но и в мир творчества, раскрытия талантов, новаторских качеств.

Хотел бы также подчеркнуть, что верховенство права экономической деятельности столь же первостепенно, как и в других сферах. Кстати сказать, и разразившийся в последние месяцы финансовый кризис - это во многом результат отклонения от этого принципа. Деформация представлений о правах и обязанностях участников финансовых отношений, глобальных экономических связей уже привела к большим проблемам в экономиках развитых стран. И когда мы будем готовить законодательную базу для превращения России в один из финансовых центров, мы обязаны это учитывать.

Третье направление, где требуется серьезное развитие законодательства, - это социальная сфера. Государство обязано обеспечивать равенство стартовых возможностей граждан, защищать их социальные права в качестве основных и неотчуждаемых. Провозгласив Российскую Федерацию социальным государством, Конституция прямо указывает, что в нашей стране охраняются труд и здоровье людей, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, права инвалидов и пожилых людей. Несмотря на то, что все эти положения нашли свое отражение в действующем законодательстве, конечно, огромное количество проблем еще не решено, и вы знаете, что мы пытаемся их решать поэтапно, исходя из возможностей бюджета, текущей экономической ситуации. При этом мы занимались и будем последовательно заниматься модернизацией социальных отраслей. Будем реализовывать национальные проекты, меры демографической политики. В конечном счете, обязаны перейти к качественно новой социальной политике - политике социального развития. Все эти задачи требуют вдумчивого подхода и полноценного развитого законодательства.

Ну и наконец, еще раз хотел бы напомнить о колоссальном значении Конституции для преодоления так называемого правового нигилизма. Ее нормы и ценности должны быть

известны и понятны каждому в нашей стране, работа по ее разъяснению должна быть постоянной и системно организованной. Это можно было бы обсудить и на конференции. В конце концов, мы любим рассуждать на тему о том, что Конституция является актом прямого действия. Давайте постараемся воплотить этот принцип на практике.

Уважаемые коллеги!

Я, конечно, затронул не все темы, связанные с дальнейшей реализацией конституционных положений. Часть из них я поднимал в Послании, на встречах с представителями юридического сообщества. И такой разговор мы обязательно продолжим.

Говоря о Конституции как о бесспорном каркасе российской правовой системы, напомним, что еще в 1994 году, в самом первом Послании Президента, первый раздел этого Послания был посвящен реализации норм Конституции, и уже тогда базовыми принципами законотворческой деятельности были названы системность законодательства, правовая экономия и единство правовой системы. Все эти принципы, равно как и фундаментальные ценности Конституции - ценности свободы, демократии, справедливости, - остаются для нас первостепенными и актуальными. И в этой аудитории, где собрались законодатели, судьи, ученые-правоведы, практикующие юристы, я хотел бы подчеркнуть, что Конституция действительно обязана быть реально действующей. Когда мы говорим о Конституции, мы, конечно, думаем о будущем. Я уже неоднократно об этом говорил и в ходе произнесения своего Послания, хотел бы сказать и в этом зале: мы обязаны сделать все, чтобы Конституция работала. Конституция - фундаментальный документ. Но это не значит, что мы не можем смотреть на Конституцию глазами современных людей - людей, которые живут уже в XXI веке. Именно на это направлены те предложения, которые были сделаны мной в ходе произнесения Послания, которое поддержали Государственная Дума и Совет Федерации. На мой взгляд, главное достижение последнего времени заключается в том, что любые изменения, будь то изменения в обычное законодательство или изменения в

Конституцию, должны приниматься в соответствии с теми правилами, которые мы сами для себя установили. И именно эти правила когда-то установила Конституция, именно этим правилам мы и будем следовать дальше, и мы, и по всей вероятности, те, кто будет работать после нас.

Конституция реально должна прорасти и в принимаемом законодательстве, и в правоприменительной практике, во всех решениях государственной власти и в инициативах гражданского общества. Только в таком случае ее потенциал может быть реализован в полной мере. И только так можно достичь провозглашенных Конституцией стратегических целей нашего развития.

Я хотел бы еще раз искренне поблагодарить всех, кто принимал участие в создании нашей Конституции. Это была живая работа, те, кто здесь присутствуют, помнят, как она проходила, какие варианты обсуждались. И, естественно, эта работа заслуживает самой высокой похвалы. Значительная часть людей, которая работала, присутствует в этом зале, я бы еще раз хотел их поблагодарить и проинформировать о том, что мною подписан специальный Указ о награждении почетными грамотами Президента значительной части соавторов Конституции Российской Федерации.

Дорогие друзья! Желаю вам плодотворной работы и еще раз поздравляю с нашим общим праздником.

Уважаемые коллеги, я не смогу принять участие в дискуссии, которая будет после обеда, но чтобы вам было о чем поговорить, я все-таки хотел бы несколько слов тоже сказать, задать себе и всем присутствующим в зале несколько вопросов. Они просты и в то же время ответы на них не самые легкие.

Первый вопрос. Идеальна ли наша Конституция? Я думаю, ответ очевиден. Нет, потому что не бывает идеальных документов. Она отражает наши представления о государственном устройстве, об обществе, о модели развития, которые сложились приблизительно 20 лет назад. Но в этом нет ничего страшного. Американская конституция отражает представления отцов-основателей, которые сложились более 200 лет назад.

Вопрос второй. Нужна ли нам принципиальная модернизация нашей Конституции не сейчас, через 15 лет, может быть, через 20, через 30? На мой взгляд, тоже нет, не нужна именно потому, что Конституция Российской Федерации в том варианте, в котором она сейчас существует, достаточно удачно отражает фундаментальные основы строя, создает систему прав и свобод граждан, описывает конструкцию федеративного государства, систему судостроительства и другие ключевые для развития общества институты.

В этой связи возникает третий вопрос. А возможны ли какие-либо изменения Конституции в будущем? И вот на этот вопрос, на мой взгляд, можно дать утвердительный ответ только потому, что никто из нас не знает будущего.

Давайте вспомним некоторые вещи, которые только что даже произносились в этом зале. Наш коллега, Председатель Конституционного Суда Федеративной Республики Германии, описывая ситуацию с разделением властей, сказал буквально следующее: "Разделение властей служит не только взаимному контролю государственных органов власти, но и, прежде всего, поиску наиболее приемлемого и эффективного решения проблем". Именно проблем, а не созданию какой-либо модели. Поэтому Конституция - это, конечно, не данный свыше канон, а все-таки результат общественного договора, а договоры, как известно, могут изменяться. Но не должна меняться фундаментальная основа, заложенная в Конституции. Именно потому не должна меняться, что это опасно для существования самого государства не потому что это не соответствует каким-то нашим теоретическим построениям, а прежде всего потому, что в противном случае государство, общество могут войти во внутреннее противоречие.

Мы знаем, как относятся к нашему государству: кто-то с симпатией, кто-то, может быть, не всегда с такой симпатией, как мы бы того хотели. Но в любом случае все, что заложено в Конституции, все, что касается фундаментальных прав и свобод, президентского характера нашего государства, федеративного устройства, это то, что, по всей вероятности, не должно меняться никогда или, во всяком случае, в истори-

ческой перспективе. Противное грозит существованию государства Российская Федерация. Если же что-то подобное произойдет, последствия могут быть крайне тяжелыми. Конституция, и об этом говорили все выступающие, и я говорил в своем вступительном слове, - это живой документ. И для того чтобы акты, которые принимаются во исполнение Конституции, судебные решения или наши предложения, касающиеся совершенствования правопорядка в целом, соответствовали духу и букве Конституции и существует Конституционный Суд. Я уверен, что этот институт, который появился, по сути, одновременно вместе с Конституцией Российской Федерации, он будет стоять на страже Конституции, не допуская неточных толкований Конституции и отстаивая фундаментальные основы, на которых Конституция зиждется. Я не уверен, что то, что я сказал, - это бесспорные вещи, но мы присутствуем на конференции, и я надеюсь, что в ходе следующего пленарного заседания вы сможете обсудить и эти позиции, и массу других идей, которые сегодня существуют в нашем обществе и, вне всякого сомнения, подлежат обсуждению.

Я еще раз поздравляю всех присутствующих с 15-летием нашего Основного Закона, еще раз благодарю всех тех, кто принимал участие в его создании, и желаю конференции успешной работы.



**В. Зорькин**

*Председатель Конституционного Суда  
Российской Федерации*

### **Конституция 1993 года и ее роль в становлении и развитии новой государственности России**

Пятнадцать лет со дня принятия Конституции Российской Федерации можно охарактеризовать как сложный, противоречивый, а, порой мучительный процесс становления в России новой государственности на фоне глобальных вызовов и угроз, с которыми столкнулось человечество.

Пятнадцать лет показали, что российская конституционная государственность состоялась. Никто не может назвать Россию "несостоявшимся государством". Более того, Россия вновь вышла в мировые лидеры. В опубликованном в конце ноября этого года докладе Национального совета США по разведке "Глобальные тенденции до 2025 года" Россия включена в число пяти ведущих держав мира, которые будут определять в XXI веке мировую политику.

Несмотря на все испытания, связанные с попытками расшатать целостность страны, ввергнуть ее в пучину этнических, конфессиональных и территориальных конфликтов, российский федерализм выстоял и укрепился.

Экономические потрясения дефолта десятилетней давности и начавшийся глобальный финансовый кризис не сломали и не сломят основу социального государства России.

Преодолевая правовой нигилизм, коррупцию, организованную преступность, а также противоречия в формировании независимой судебной власти, Россия пробивается к реализации принципа правового государства.

В соответствии с Конституцией Российская Федерация

основана на принципах верховенства права и юридического равенства, на признании человека, его прав и свобод как высшей ценности, на принципах демократии и разделения властей. Тем самым государство введено в поле права и должно действовать как правомерный субъект. Не может быть внеправового государственного резона. Конституционный Суд всегда был против этого. Интересы личности - это и есть интересы государства. "Не лица - для учреждений, а учреждения - для лиц". В этом суть правового государства. Там, где индивид получает свое право, там основа патриотизма. Там источник силы цивилизованного государства.

Россия вновь становится сильным государством, способным защитить себя и своих соседей от любых форм агрессии. Иным в современном мире российское государство быть не может. Все крупнейшие мировые аналитические центры предрекают, что в ближайшие десятилетия мир будет жить в условиях постоянной угрозы ядерной войны, возрастающей вероятности возникновения конфликтов из-за энергоресурсов, продовольствия и воды, в условиях стратегического соперничества, связанного с торговлей, инвестициями, техническими инновациями, в условиях непрекращающейся военной конкуренции. На этом фоне терроризм все чаще будет выступать как инструмент ведения новых форм войны и разрешения конфликтов. При этом, как показали недавние события в Индии, субъекты, использующие теракты, могут оставаться неочевидными.

Не надо быть пророком, чтобы понять, что главной конституционной проблемой для государства в этих условиях станет разрешение противоречия между обязанностью гарантировать права и свободы человека и гражданина и необходимостью обеспечивать национальную безопасность.

Но, я глубоко уверен, что Конституция 1993 года, принятая после трагических событий гражданской конфронтации, позволяет найти разумный баланс в этом основополагающем вопросе и не даст данному объективному противоречию перерасти в непреодолимый конфликт. Губительный и для человека, его прав и свобод, и для государства.

Вот почему так важно соблюдение конституционных принципов, предельно учитывающих императивы правового и со-

циального государства и одновременно обеспечивающих все компоненты суверенного и сильного государства. Именно сейчас от этого в высшей степени зависит сохранение и укрепление мировой субъектности России во всех ее измерениях - правовом, политическом, экономическом, социальном.

Чем дальше в прошлое уходит 1993 год, горький и судьбоносный одновременно, тем яснее его уроки. Главный из них состоит в том, что неопределенность в вопросе права недопустима.

Советский Союз распался в конце 1991 года. В начале 1992 года - в начале, а не конце - у страны должна была быть новая Конституция. Любое промедление с ее введением означало только одно. Что общество начинает жить в условиях отсутствия фундаментальных правовых норм. Потому что нормы, задаваемые Конституцией РСФСР, умерли вместе со смертью СССР, частью которого и являлась РСФСР - Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика.

Кроме того, нововведения конца 80-х годов XX века превратили не безусловную советскую систему норм в эклектику, допускавшую произвольные толкования разными политическими силами в соответствии с их частными интересами.

Сознавая все это, те, кто боролся за немедленное введение новой Конституции, трудились, не щадя сил. Нельзя написать новую Конституцию за один день. Но ответственно заявляю - промедление с введением новой Конституции было связано не с невозможностью создания качественного правового документа в кратчайшие сроки, а с политической борьбой. Борьбой сил, кланов, групп. Борьбой, лишенной фундаментального и незаменимого ограничителя - острого понимания ценности государственности как таковой всеми борющимися группами. На словах все группы утверждали, что им нужно государство. Но это было на словах, а не на деле.

На деле же происходило следующее.

Одним казалось, что сохранение предыдущей Конституции даст им политические шансы. Ведь в Конституции РСФСР была заложена идея советской и социалистической республики. При этом советский принцип не мог быть реализован сколь-нибудь созидательно вне принципа руководя-

щей и направляющей роли КПСС. Все остальные способы его использования, примененные в конце 80-х годов, предполагали только подрыв этой руководящей и направляющей роли, а вовсе не полноценную государственную жизнь по автономно-советским принципам. Недаром радикальные противники КПСС в конце 80-х годов держали в руках плакат “Вся власть Советам!”.

При этом они совершенно не собирались жить по советским принципам. Они просто на первой фазе политического процесса использовали советские принципы для продвижения вперед принципов либеральных. В их понимании принцип “передадим всю власть Советам” был равносителен принципу “сначала отберем власть у КПСС”. Власть у КПСС отобрали. И тут же выяснилось, что Советы без КПСС просто не могут обеспечивать полноту государственной жизни.

И вот тогда те, кто хотел вернуть власть КПСС, по сути считали: “Ну, и что, что полнота государственной жизни не может быть реализована по формуле “советское минус однопартийное”? Пусть народ помучается в условиях неполноты государственной жизни! А там глядишь - и КПСС вернется”.

На самом деле отсутствие полноты государственной жизни не возвращало КПСС, а окончательно разрушало Россию. Но определенные силы поставили свой политический интерес выше целостности страны. И потому тормозили принятие Конституции.

Тормозили это принятие и прямые враги России. Которые, в отличие от корыстно недальновидных ревнителей старого, прекрасно понимали, что неполнота государственной жизни чревата сепаратизмом. А значит, скорым и окончательным крушением российского государства. Кто-то холодно и умно работал на решение деструктивной задачи. А кому-то уже виделись вождеденные властные привилегии в карликовых государствах, на которые должна была распасться Россия.

Недальновидность советских консерваторов, жалкая корыстность региональных баронов, холодная и беспощадная воля врагов России - все это в совокупности работало на непринятие новой Конституции.

Велись бои за каждую строчку этой Конституции. Да что там строчку - букву, знак препинания. Блокировались самые

очевидные правовые решения. Общенациональные интересы тонули в болоте частных корпоративных дрызг.

В той атмосфере, естественно, витал вопрос: “Неужели опять повторится Смутное время? Время всеобщего раздора, приоритета частного над общим, инстинкта над разумом?”

Справедливости ради должен сказать, что не только советские консерваторы, скрытые и явные сепаратисты тянули с принятием необходимой обществу Конституции. Ничуть не в меньшей степени с этим тянули те, кто выступал под флагом радикальных демократических реформ. Ибо этим, победившим в 1991 году, силам казалось вполне логичным закрепить до конца свое политическое превосходство, очистив политические институты от противников. А уже после этого начать вводить новые конституционные нормы - не в качестве собственно правовых и, значит, инвариантных по отношению к политическим результатам, а скорее в качестве политических. То есть закрепляющих власть одной силы на долгие времена.

Только к лету 1992 года радикальные демократы, считавшие себя восходящей политической силой, вдруг обнаружили, что у них уходит почва из-под ног. Что в условиях политического вакуума принадлежавшая им ранее советская власть переходит в руки их непримиримых противников. Что один за другим на сторону этих противников перебегают их вчерашние союзники. Что раскол в их рядах превращается в то, что Гоббс называл “войной всех против всех”.

Тогда и только тогда радикальные демократы начали формировать конституционный вопрос. Но время для легитимного решения этого вопроса было упущено.

В стране возник полномасштабный политический кризис. Страна месяц за месяцем, день за днем, час за часом все болезненнее реагировала на суррогатность, противоречивость норм, регулирующих жизнь совсем молодого и крайне слабого по этой причине российского государства.

Неполнота государственной жизни на наших глазах превращалась в губительную, невыносимую пустоту. Справедливо сказано: “Свято место пусто не бывает”. Развивая это утверждение, можно сказать: “Пусто место свято не бывает”. В этой пустоте, созданной близорукостью, корыстью, злой во-

лей сознательных деструкторов, стало произрастать нечто, слишком очевидным образом злое. Политический радикализм, экстремизм, анархизм, фашизм.

Момент для легитимного введения в жизнь необходимой обществу Конституции был упущен. Начался губительнейший конфликт между ветвями власти. В конфликт стали встраиваться разного рода силы, именовавшие себя “третьими” и несовместимые с существованием целостного российского государства. Попытки добиться легитимного введения Конституции были сорваны волюнтаризмом и правовым нигилизмом борющихся сторон. Пролилась кровь. Страна оказалась на грани гражданской войны.

Ценой невероятных усилий этой войны удалось избежать. Ценой ненужных и опаснейших издержек оказалось куплено то, что могло ранее быть получено совсем иначе. И в этом смысле - с другим историческим и политическим результатом.

Как относиться к тому, что этой ценой все же было получено? Для нас ответ однозначен - как к величайшему благу, величайшему завоеванию России. Те, кто указывают на недопустимую цену, которой были куплены эти конституционные завоевания, путают, прощу прощения, божий дар с яичницей. Издержки, как я уже показал, были огромны и возмутительны. Но представим себе, что Конституции бы не было. Тогда издержки стали бы просто катастрофическими.

Конституция, юбилей которой мы сейчас отмечаем, создавалась не для того, чтобы потакать чьим-то политическим интересам. Она создавалась для того, чтобы Россия могла сохраниться как государство и осуществить свои мечтания, приведшие к созданию этой, молодой и страдающей всеми болезнями роста, страны.

Конституция гарантирует:

- народовластие, реальный плюрализм и многопартийность;
- защиту личных и политических прав граждан в качестве основных и неотчуждаемых;
- право каждого на автономную частную жизнь, основанную на природном и неотчуждаемом праве частной собственности;
- все права и свободы человека, которые нужны ему для активной самореализации в качестве гражданина и личности;

- защиту социальных прав граждан. Россия - социальное и именно социальное государство.

Конституция дала многое другое - то, о чем давно мечтали, к чему шли, что оплатили такой высокой ценой.

И, что самое главное, страна получила полноценную государственную жизнь, без которой любые слова о суверенитете и любые слова о правах не стоят ломаного гроша. Ту полноценную государственную жизнь, которой ее лишали в течение многих страшных месяцев фактической безгосударственности, наступившей после распада СССР.

Получив все это, страна выстояла. Сколько раз в страшные 90-е годы нам сулили скорый и окончательный крах. Но Россия живет.

Она защищает свои национальные интересы, свой статус великой державы.

Она учится жить на новых основаниях, заданных Конституцией.

Не всегда ей легко даются эти уроки. Но, я уверен, она научится жить. Она станет той страной, о которой мы мечтаем. И мы все, не покладая рук, будем работать на это.

Увы, в стране находятся силы, которые так и не научились отделять политическую борьбу от государственности как той экзистенциальной и политической аксиомы, в рамках которой только и имеет смысл эта борьба. И Конституция говорит этим силам:

«Заданы правила. Эти правила куплены дорогой ценой. Вы хотите бороться за свое право повернуть руль государственного корабля? Боритесь. Но боритесь по этим правилам. И никто не даст вам повернуть руль корабля так, чтобы корабль нарвался на рифы очередного системного кризиса, несовместимого с существованием государства. Никто не даст вам, нарушая правила, создавать пробоины ниже ватерлинии с тем, чтобы корабль накренился, и вы ненадолго получили возможность подержаться за государственный руль».

Россия минует все рифы и войдет в гавань своей общенародной мечты - мечты о правде и праве, о правильной и справедливой человеческой жизни.

Нам часто говорили о том, что государство может войти в антагонизм с обществом и превратиться из средства реализа-

ции общественных целей в нечто самодостаточное. Надо сделать все, чтобы не допустить отчуждение власти от народа.

Но еще надо, чтобы эти справедливые слова не были использованы во зло. Чтобы ими не было в очередной раз прикрито искусственно создаваемое с деструктивными целями отчуждение народа от государства.

Социальный характер государства, его общенародная суть должны быть осознаны нашими богатыми, нашими сильными мира сего - как неотменяемая черта российской мироустроенности, как кантовский категорический императив.

Не государство с вопиющим социальным расслоением, где сытый голодного не разумеет, а мир всеобщего счастья и процветания - вот цель, к которой идет Россия. Да, она идет к этой цели трудным путем, но идет. Придет ли? Этот вопрос особо актуален в условиях разгула мировой экономической беды. Ни у кого нет однозначного ответа на такой вопрос. Слишком уж начинен антагонизмами новый XXI век, казавшийся многим еще недавно веком всеобщего безусловного процветания.

Но все мы знаем, что обязательно нужно делать для того, чтобы прийти к светлой желанной цели.

Нужно, чтобы государственность и Конституция как ее правовое средоточие воспринималась всем народом как бесценное завоевание. Именно бесценное и именно завоевание.

Бесценное - потому что потерявший государственность народ ввергается в пучину разнообразных бедствий - как материальных, так и культурных, духовных, нравственных. И в конечном итоге перестает существовать.

В благоприятных случаях такой народ "всего лишь" теряет право на продолжение своего исторического бытия. Слово "всего лишь" я, разумеется, беру в кавычки. Ибо, как профессионал и как гражданин, верю и знаю - для очень и очень многих право на продолжение своего исторического бытия дороже материального благополучия. Употребляю же я словосочетание "всего лишь" потому, что история знает не только благоприятные случаи. Достаточно часто народы, терявшие государственность, не поглощались, а истреблялись.

Вот почему нам так надо, чтоб не только народ возлюбил

государство. Чтобы и те наши сильные мира сего, которые, отрываясь от народа и противопоставляя свою избранность его простоте, ставят выше всего свое материальное благополучие, - чтобы даже они прозрели и увидели, что и благополучие-то их существует постольку, поскольку есть народ и государство.

Чтобы пораскинули они своими излишне материалистическими мозгами и поняли главную истину, которую прекрасно понимают в других странах. Поняли, что XXI век вовсе не сулит пресловутой всемирной идиллии. Поняли, что их материальные блага и, главное, источники этих благ в условиях отсутствия государства самым элементарным образом отчуждаемы.

Уже сейчас мы слышим из иноземных высоких уст слова о том, что Сибирь совершенно не обязательно должна принадлежать России. И что природные ресурсы, находящиеся на нашей территории, в принципе отнюдь не являются только нашим достоянием. Но если Сибирь не будет принадлежать России, то и сибирские месторождения не будут принадлежать тем, кто сейчас порою неразумно противопоставляет свою избранность общенародному единству и немыслимой без него государственности.

Или эти апологеты собственной избранности считают источники этой избранности неотчуждаемыми в силу института собственности как такового? Такая позиция была бы слишком наивной.

Корабль нужен всем пассажирам - как пассажирам кают класса люкс, так и пассажирам третьего класса. Завоеванная нами Конституция является гарантом того, что этот корабль не пойдет ко дну, не будет захвачен пиратами, не свернет с курса.

Право всех частиц нашего общества, всех групп, всех личностей на свою частную жизнь, частные интересы, частное суждение обо всем на свете охраняется Конституцией. Но ею же охраняется обязанность этих частиц - индивидуумов и обществ - создавать единое целое. Пока есть Конституция - защищены наши права и определены наши обязанности.

Мы выстрадали единство прав и обязанностей. Это единство надо отстаивать, им надо дорожить. И мы не разменяем это единство ни на самодостаточность частных разрушитель-

ных страстей, ни на монолитность, отменяющую частное в угоду превратно понимаемому триумфу абстрактного принципа всеобщей унификации.

На основе Конституции и заложенного в ней всеобщего принципа юридического равенства и справедливости выстраивается все российское право как цивилизованная форма нашей жизни. И это в широком смысле конституционное право - не косное монолитное целое, способное существовать в качестве неизменяемой данности. Конституция и основанное на ней право - это живая сверхсложная система, чувствительная к культуре и религии, к политике и экономике, к социальной жизни и техническому прогрессу. Любое другое понимание Конституции и права превращает нас, отвечающих за человеческое доверие к данному институту, в догматических жрецов, не способных хранить огонь в потухших, мертвых светильниках.

На основе Конституции мы отстаим то, что нам завещали предки - великий принцип симфонии, создавшей Россию, сделавшей ее великой, открытой миру, смело глядящей в будущее.



**Х.-Ю. Папир**

*Председатель Федерального  
Конституционного Суда Федеративной  
Республики Германия*

### **Конституционное правосудие как опора правового государства**

Для меня как для Председателя немецкого Федерального Конституционного Суда является невероятно большой честью присутствовать на сегодняшнем празднике и обратиться к Вам с приветственным словом. 15 лет российской Конституции - выдающийся повод вспомнить о достигнутых Российской Федерацией конституционных стандартах, оценить их по достоинству и пожелать России больших успехов в соблюдении, укреплении и совершенствовании этих стандартов.

Как судья Конституционного Суда и наблюдатель со стороны я постараюсь принципиально оценить роль Конституционного Суда России, а также конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и их значение для современного правового и конституционного государства. При этом я затрону 3 пункта: во-первых, значение и элементы правового государства; во-вторых, влияние конституционного правосудия на разделение властей и, в-третьих, значение конституционного судопроизводства применительно к Европейской конвенции о правах человека.

#### **1. Элементы правового государства**

Сам термин правового государства не позволяет выделить его элементы. Для этого скорее потребуется вся консти-

туция. При этом решающее значение имеют гарантированные конституцией основные права. Поскольку только таким образом можно определить, например, соотношение принципа обеспечения правопорядка и принципа содержательной справедливости, которые предполагают обязательность законных полномочий для вмешательства в основные права, а также определение границ государственного вмешательства в гражданские права и свободы, а также определяют применимость запрета несоразмерных вмешательств.

Эти аспекты являются все вместе составной частью конституции государства.

При этом важным аспектом является, в частности, в какой мере основные права проявляются как защитные права против всех властей - исполнительной наряду с судебной властью, а также против законодательной, как развивают свое действие и в какой мере они осуществимы в судебном порядке. Усиление основных прав через возможность при их нарушении обращаться непосредственно в суд нельзя считать ослаблением "правового государства", а совсем наоборот, это нужно рассматривать как особенное выражение его вхождения в право и его подчинения праву.

Для того чтобы организовать судебный контроль соблюдения основных прав при реализации государственных мер в каждом отдельном случае, имеется много возможностей. Очень существенно для меня при этом, что не только конституционное судопроизводство, а как раз органы исполнительной власти и отраслевые суды, включая суды по гражданским делам, должны учитывать основные права и давать соответствующие им оценки при истолковании и применении всего используемого законодательства.

## 2. Конституционное судопроизводство и разделение властей

Разделение властей служит не только взаимному контролю государственных органов власти, но и, прежде всего, поиску наиболее приемлемого и эффективного решения проблем. Уже поэтому это означает не ослабление, а напро-

тив усиление государства в его совокупности. Поскольку органы государственной власти подчинены конституционному правосудию, это связано с необходимостью "прироста власти" органов конституционного контроля и соответствующего "отказа от власти" со стороны правительства и парламента. Это не может привести структуру государственного разделения властей к колебаниям (разбалансированию), поскольку конституционное судопроизводство само по себе существенно ограничено, во-первых, зависимостью от обращений («где нет заявителя, там нет судьи») и, во-вторых, исключительной связанностью конституцией, то есть отсутствием собственного поля для политической деятельности или свободы выражения своего мнения. Существенное преимущество конституционного правосудия заключается также в том, что разрешаемые им типичные для конституционного права споры не связаны с реализацией политических и властных полномочий и поэтому не возникает конфликт с парламентом или правительством (Ханс Кельзен<sup>1</sup>). Это действует также при решении вопроса, должен ли конституционный суд только выявлять противоречия конституции в актах законодательной власти или отменять их, объявляя недействующими. Часто звучащие при этом возражения о нарушении демократического принципа уходят в пустоту, поскольку конституционное полномочие на судебную проверку в том числе и законов основано как раз на выработанном демократическим путем и закрепленном в конституции регулировании.

## 3. Конституционное правосудие и ЕКПЧ

Если международно-правовой договор, такой как Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, предусматривает собственный правопорядок и договорившиеся государства подчиняются в этом отношении собственной международной юрисдикции, то опосредова-

<sup>1</sup> Ханс Кельзен. Кто должен быть хранителем конституции? // Юстиция, 1931. - С.5-56. (*Hans Kelsen*, Wer soll der Hüter der Verfassung sein?, Die Justiz VI, 1931, S. 5 - 56; abgedruckt in: Klecatsky u.a. (Hrsg.), Die Wiener rechtstheoretische Schule, Band 2 (1968), S. 1873 ff. (1905) - zitiert auch bei Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung (1998), S. 297.)

но регулируется и содержание соответствующих государственно-правовых требований, которые действуют в государствах-участниках. Роль национального конституционного правосудия в этом отношении не обозначена, а зависит от того, в каком объеме национальное конституционное право содержит сравнимые содержательные стандарты и конституционно-правовые возможности. Несовпадающие функции и возможности могут при этом иметь различное воздействие на роль национального конституционного судопроизводства при защите основ правового государства. Если, к примеру, национальный конституционный контроль строже, чем международно-правовой, то последний едва ли станет более эффективным - национальная конституционная юрисдикция сохранит сильную сдерживающую функцию. И наоборот, если возможности национального конституционного контроля являются менее строгими или проверка международных актов не отнесена к компетенции национального конституционного суда, то международная юрисдикция будет развиваться с сильным привлекающим эффектом.

Как будет развиваться роль конституционного правосудия, существенным образом зависит от того, в какой мере его контрольные функции направлены на те государственные мероприятия, которые могут быть проверены и в Европейском суде по правам человека. Пока определенные государственные акты, к примеру, решения судов, не будут подвергаться проверкам в национальных судебных инстанциях и органами конституционного контроля, прежде чем попасть в Европейский суд по правам человека, до тех пор конституционное правосудие не сможет выполнять функцию фильтра. Выявление нарушений прав человека и назначение санкций будет переложено в этих случаях в значительной части на международное правосудие.

Значение конституционного правосудия как национальной основы правового государства для создания собственной правовой системы зависит в значительной степени от законодательного оформления компетенции и способов судопроизводства конституционного суда.

#### 4. Заключение

На этом я подхожу к концу. Идея конституционного государства, которая в последние десятилетия триумфально шествовала по Европе и за ее пределами, реализуется с конституционным правосудием. Конституция, как правовая основа государства, подчиняет праву государство во всех его формах и отличается высшей силой, а также является судебным институтом, который защищает это право и его высшую силу.

Российская Конституция также смогла подчинить Российской Федерации господству права и вывела ее на путь конституционной государственности. С конституционным правосудием создана независимая контрольная инстанция, которая представляет собой необходимую опору для обеспечения и реализации конституционного государства. В этом смысле я могу искренне высказывать мои поздравления.



**Г. Арутюнян**

*Председатель Конституционного Суда  
Республики Армения*

### **Формирование конституционной культуры в России и ее значение для развития конституционализма в странах молодой демократии**

Многоуважаемый Президент Российской Федерации!  
Дамы и господа!

Позвольте от имени Международной организации «Конференция органов конституционного контроля стран молодой демократии», а также от имени Конституционного Суда Армении от души поздравить всех присутствующих и все братские народы России с Днем Конституции Российской Федерации.

После распада Советского Союза Россия стала первоходцем в формировании общей философии, функциональных и институциональных основ общественной трансформации. А это исторически самый сложный процесс фактически в условиях ценностно-системного вакуума.

В то же время новая эпоха демократии и становления гражданского общества выдвинула свои требования к формированию конституционного баланса свободы, власти и закона.

Многие мои коллеги из Российской Федерации изучали разные аспекты формирования современного российского конституционализма. Я не буду в этот торжественный день обращаться к генезису, условиям принятия Основного Закона, дискуссиям по поводу его легитимности, недостаткам содержательного или технико-юридического характера. Это во

многом уже история. Более того, об исторической роли и сегодняшнем значении Российской Конституции очень убедительно и аргументированно говорил многоуважаемый Президент Российской Федерации Дмитрий Анатольевич Медведев. Я хочу акцентировать некоторые тенденции формирования современной российской конституционной культуры в условиях системной трансформации и подчеркнуть ее значение для развития конституционализма в странах молодой демократии.

Принятие той или иной конституционной доктрины само по себе является признаком системы определенных конституционно-правовых ценностей. Я провел анализ аксиологических особенностей конституций 140 стран мира. Невозможно найти две абсолютно одинаковые в этом плане конституции. В преамбуле, нормах-принципах или конкретных отдельных статьях Конституции каждой страны определены ценностно-системные особенности данного общества.

Анализ также показывает, что во многих странах на конституционно-текстовом уровне складываются общие признаки и тенденции развития современной конституционной культуры. Однако конституционная культура приобретает новое качество именно в тех общественно-государственных системах, где, **наряду с Конституцией, общественной реальностью является и конституционализм**, где конституционные нормы и принципы являются живущими ценностями, сформировалась необходимая и достаточная среда конституционной демократии, в которой конституционные права человека и гражданина действуют непосредственно. В подобных системах Конституция является **Основным Законом Гражданского Общества**, средством гарантирования гармоничного и стабильного его развития.

Современное понятие **«конституционная культура»** нами обобщенно определяется как исторически сложившаяся, устойчивая, обогащенная опытом поколений и всего человечества определенная ценностная система убеждений, представлений, правосознания, являющаяся основой социального общества в процессе установления и гарантирования общественным согласием ос-

**новополагающих правил демократического и правового поведения.**

Конституционная культура - не абстрактное понятие, она проявляется во всех сферах бытия социального общества, проявляется на прочной основе выработанных, выстраданных, выверенных за века ценностей и идеалов. Конституционная культура находит свое предметное проявление в принятых законах и иных правовых актах, в соблюдении основных принципов международного права в политической системе государства, деятельности политических институтов и органов власти, их взаимоотношениях, в общественном статусе личности, ее правоспособности.

**Культура каждого народа - это осознанное бытие, осмысленное присутствие во времени.** Ценностное измерение конституционализма каждого суверенного народа с учетом его социокультурных особенностей придает определенную уникальность конкретным конституционным решениям.

Конституционная культура, в первую очередь, проявляется в аксиологических основах самой Конституции. В Конституции Российской Федерации эти основы прочны, имеют динамичный, взаимодополняющий, системный и самодостаточный характер.

Изучение преамбулы и особенно статей первой главы Конституции Российской Федерации убедительно показывает, что правовое государство, народовластие, верховенство права, достоинство человека, свобода, конституционная демократия, разделение властей, общественное согласие, равенство, справедливость, толерантность, плюрализм, недопущение дискриминации, солидарность и другие ценности в их органическом единстве составляют основу конституционного строя многонациональной России. Они впервые в России на конституционном уровне были признаны и закреплены как основные цели и принципы общественного развития, определили форму правления, форму государственного устройства, форму политического режима России. Эти ценности образуют системную целостность с определенными гарантиями их последовательной реализации. Они определяют характер и особенности современного федеративного конституционализма в России.

Не секрет, что современная российская Конституция - это продукт сложного компромисса, обусловленного глубинными противоречиями общественной трансформации. Как в России, так и в других странах молодой демократии после девяностых годов прошлого столетия образовалась определенная система посткоммунистического конституционализма, характерными чертами которого являются, с одной стороны:

- наличие в Основном Законе определенного конституционного романтизма;
- максимальный упор на общечеловеческие ценности и европейские конституционные установки, без глубокого учета особенностей системной трансформации;
- оторванность основополагающих конституционных ценностей и принципов от общественных реалий.

С другой стороны:

- низкий уровень конституционализации общественной жизни;
- недостаточный уровень конституционного правосознания в гражданском обществе;
- наличие деформированной, внутренне противоречивой, неполноценной правовой системы;
- отсутствие единого ценностно-системного понимания социальных ориентиров общественного развития.

Это период, когда Основной Закон не успел воплотиться в систему гражданских ценностей каждого члена общества, стать основой его поведения и моральных принципов. Процесс трансформации обнажил также множество острых политических, правовых, национальных, экономических и социальных проблем в обществе. Во всех переходных странах по известным причинам конституции первоначально не стали продуктами всеобщего осмысленного согласия. Но жизнь показала, что российский конституционализм, основанный на прочной системе конституционных ценностей, в полной мере соответствовал природе многонационального российского общества, стал выразителем социокультурной системы ценностей российского народа.

Сегодня можно без сомнения сказать, что завершается этап конституционного идеализма.

Конституционная культура Российской Федерации и многих стран постсоветского пространства приобретает больше прагматизма, реализма и рационализма. А общество, в свою очередь, стало более подготовленным быть носителем конституционных свобод. Можно констатировать, что сложилось определенное общественное согласие вокруг базовых конституционных ценностей. Опираясь именно на это, необходимо дать новое дыхание системному развитию конституционализма во всех странах молодой демократии.

Конституционное развитие России, стабильный динамизм этого процесса, эволюционность преодоления тенденций критического накопления отрицательной общественной энергии и, вследствие этого, недопущение трансформационных социальных катаклизмов могли бы стать достойным и очень полезным примером для развития конституционализма в странах молодой демократии.

Главная задача переходных обществ - это последовательная конституционализация общественных отношений с преодолением конфликта между Конституцией и правовой системой в целом. Огромную роль в этом играют конституционные суды. Без преувеличения можно сказать, что Конституционный Суд Российской Федерации стал первопроходцем для соответствующих институций переходных стран. Правовые позиции Конституционного Суда, которые отличаются высокой научной обоснованностью, придали реальное содержание конституционным положениям и существенно сократили разрыв между Конституцией, правовой практикой и повседневной жизнью. Решения и определения Конституционного Суда, уставных судов субъектов Российской Федерации стали воистину кровеносными сосудами конституционализации общества, придали Конституции живой характер, установили новое качество конституционной культуры. Сами граждане России стали творцами новой конституционной культуры, **активно реализуя свои права на конституционное правосудие.**

Конституционный Суд Российской Федерации убедительно доказал, что причины конституционного дефицита в обществе больше всего надо искать не в тексте самой Конституции, а в недостатках правовой системы, неадекватности

правотворческой и правоприменительной практики к конституционным установкам. Текст Конституции никогда не бывает идеальным. **Главная задача - обеспечение ценностно-системной целостности Конституции, чтобы гарантировать ее самодостаточность.**

Еще раз хочу подчеркнуть - да, первому периоду российского конституционализма был присущ революционный романтизм, некая оторванность от жизненных реалий и неопределенность. Однако невозможно перепрыгнуть через десятилетия. Сегодня уже без сомнения можно констатировать, что конституционная модель России вполне оправдала себя и стала прочным гарантом демократических преобразований, целостности многонациональной федеративной страны, стабильности и развития общества, надежным защитником ее правовой безопасности, не допустила общественных катаклизмов и революционных всплесков разноцветного характера под воздействием экзогенных факторов.

Конституция стала основой гиперсогласия в обществе, воплотила в себе огромный потенциал сочетания российского и общеевропейского конституционализма, установила устойчивые тенденции постепенного преодоления препятствий системной трансформации и формирования свободного гражданина демократической страны.

Дальнейшие шаги в направлении либерализации политической системы, укреплении правовых основ гражданского общества и парламентаризма в стране придадут конституционной системе в России новый импульс системного совершенствования. А это непрерывный процесс для любой страны. Мировой опыт показывает, что конституционная стагнация или постоянные ревизии конституционных положений являются неприемлимыми и всегда приводят к существенным отрицательным последствиям. Мудрость творцов Конституции и институтов, обеспечивающих ее развитие и живой характер, заключается именно в том, чтобы в динамике достичь постоянного, рационального согласия ценностно-сбалансированных конституционно-правовых отношений, минимизировать их внутренние противоречия. Нам кажется, что по сравнению с другими странами СНГ, в России больше всего удастся достичь этого. Россия унаследовала более рацио-

нальный, устойчивый и динамичный путь конституционного развития. Я, в первую очередь, имею в виду избранный механизм принятия и изменения Конституции, наличие действенной модели толкования конституционных положений, функционирование института конституционных законов, эффективную систему конституционной диагностики и обеспечении верховенства Конституции. Эти институты не допустили реальную угрозу конституционного кризиса.

Сегодняшний российский конституционализм **постепенно приобретает системно-целостный характер**, все больше охватывает правосознание общества, процесс правотворчества, правоприменительную практику, формирует образ жизни миллионов людей. Конституция перестает быть сугубо политической декларацией, все больше проявляется юридическая природа Основного Закона. А это свидетельство новой конституционной культуры в обществе, конституционной культуры 21-ого века.

За пятнадцать лет в России накоплен огромный конституционный потенциал. Потенциал динамичного, целенаправленного, эволюционного развития конституционализма. Это большое достижение, это выстраданное богатство народов России. Нужно достойно ценить и беречь это богатство, нужно умело пользоваться им.

Успехов вам, уважаемые россияне, и благодарю за внимание!



**М. Кемалов**

*заведующий аналитическим отделом  
Аппарата Конституционного  
Совета Республики Казахстан*

**А. Орманова**

*зав. кафедрой международного  
и конституционного права юридического  
факультета ЕНУ им. Л.Н. Гумилева*

### **Обеспечение Конституционным Советом взаимосвязи национального и международного права**

Анализ законодательства и практики государственных органов Республики Казахстан дает основания говорить о том, что страна совершенствует внутригосударственные механизмы соотношения стандартов международного права и национального законодательства. Рассматривая вопросы соотношения Конституции и международных договоров, доктор юридических наук, профессор А.К. Котов отмечает, что международное право, олицетворяющее тенденции интеграции, универсализации и глобализации в мире и действующее национальное право, которое воплощает политическую, экономическую и культурную самостоятельность, и самоопределение народов планеты неразрывно связаны. Они соотносятся как общее и особенное. Далее автор подчеркивает, что не иначе как посредством Конституции может существовать и осуществляться связь национальной правовой системы с современным международным правом. Трансмиссионная функция Конституции вытекает из природы ее верховенства на всей территории независимой страны и обязательного со-

ответствия элементов действующего национального права конституционным нормам<sup>1</sup>.

Влияние международного права на право Республики Казахстан, по словам О.Н. Сафоновой, выражается в основном в появлении в казахстанском законодательстве новых норм или, напротив, исключении некоторых действующих норм, не соответствующих основным принципам международного права. Автор также отмечает, что предмет регулирования в международном и национальном праве частично совпадает, поскольку одни и те же вопросы могут регулироваться нормами и международного, и внутригосударственного права, в то время как методы регулирования различны<sup>2</sup>.

Организация и деятельность государства по обеспечению соотношения норм национального и международного права в Республике Казахстан регламентируются Конституцией и действующим законодательством<sup>3</sup>, в соответствии с которыми должны происходить взаимосвязь, приспособление, легитимация, проникновение, имплементация, адаптация и реализация норм международного права на суверенной территории страны<sup>4</sup>.

В этой многофункциональной работе важное место занимает орган конституционного контроля – Конституционный Совет Республики Казахстан (далее – Конституционный Совет или Совет), обеспечивающий взаимосвязь норм национального и международного права с позиции соответствия их Основному Закону Республики и на процессуальных условиях, установленных Конституционным законом «О Конституционном Совете Республики Казахстан» от 29 декабря 1995<sup>5</sup> го-

<sup>1</sup> Котов А.К. Конституционное верховенство и международные договоры // Правовая реформа в Казахстане. 2003. №1. - С. 14, 16.

<sup>2</sup> Сафонова О.Н. Соотношение международного права и национального права Республики Казахстан. – Алматы: Данекер, 2003. - С. 125-126.

<sup>3</sup> См.: Конституционный закон «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов»; Законы Республики Казахстан «О нормативных правовых актах»; «О международных договорах».

<sup>4</sup> В литературе предлагаются различные формы обеспечения соотношения международного и национального права. Исследуя эти вопросы, Е. Абайдылинов («Формы соотношения международного и национального права» // Правовая реформа в Казахстане. 2002, №1(14). - С. 49-51.) характеризует его как трансформацию, имплементацию и гармонизацию. Не ставя под сомнение данную позицию, рассматриваем деятельность органа конституционного контроля, по своему обеспечивающего взаимосвязь между указанными правовыми системами.

<sup>5</sup> Конституционный закон «О Конституционном Совете Республики Казахстан» // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1995 г., N 24. - Ст. 173.

да (далее – Конституционный закон “О Конституционном Совете”) и Регламентом, утвержденным постановлением Конституционного Совета 19 апреля 2002 года № 1.

В последнее время почти во всех странах СНГ и Балтии институализированы органы конституционного контроля. Эти органы все активнее распространяют свою деятельность на сферу международного права<sup>6</sup>. Повышение роли органа конституционного контроля в реализации норм международного права – явление сравнительно новое и весьма сложное. Очевидным становится тот факт, что орган конституционного контроля играет важную роль в развитии законодательства Республики, а также в укреплении взаимодействия между национальной и международной правовыми системами.

Конституция, четко прописывая вопросы деятельности Конституционного Совета Республики Казахстан, устанавливает юридическую силу и правовые последствия его итоговых решений. В сферу деятельности Конституционного Совета входит разрешение вопросов, касающихся установления и обеспечения взаимосвязи и конституционного баланса между национальным и международным правом.

Так, в соответствии с Конституцией и Конституционным законом “О Конституционном Совете Республики Казахстан” одной из главных его задач является рассмотрение на предмет соответствия Конституции международных договоров Республики, подлежащих ратификации. Следует отметить, что роль Конституционного Совета в обеспечении взаимодействия национальной и международной правовых систем не ограничивается стадией ратификации международно-правовых норм и тем самым внедрения в национальную правовую систему международных актов посредством парламентской процедуры.

Конституционный Совет также косвенно обеспечивает взаимосвязь национальной и международной правовых систем путем: официального толкования норм Основного Закона; рассмотрения на предмет конституционности международных договоров и иных обязательств Республики по обращению судов.

<sup>6</sup> См.: Митюков М.А. Конституционные суды на постсоветском пространстве. Сравнительное исследование законодательства и судебной практики. – М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1999. - С. 77.

Динамично развивающаяся роль органов конституционного контроля в политико-правовой и законотворческой деятельности разных стран все больше требует совершенствования практики разрешения разногласий между нормами национального и международного права, а также внедрения новых методов и технологий.

Анализ практики органов конституционной юстиции показывает, что на данный момент взаимосвязь национального и международного права обеспечивается на конституционном уровне путем применения таких общепринятых форм контроля, как предварительный и последующий, а также путем дачи официального толкования конституционным императивам.

В деятельности органов конституционного контроля проверка конституционности актов международного права является распространенной формой обеспечения взаимосвязи между актами национального и международного права.

Так, Конституционный Совет Франции рассматривает на соответствие Конституции международные договоры до их ратификации. Соответствующие обращения могут быть переданы в Конституционный Совет Президентом, Премьер-министром, Председателями Палат Парламента, шестьюдесятью депутатами или шестьюдесятью сенаторами Национального Собрания Франции<sup>7</sup>.

Органы конституционного контроля Азербайджана, Армении, России, Таджикистана и Эстонии осуществляют до ратификации проверку конституционности международных договоров. В Грузии, Литве, Украине допускается как предварительный, так и последующий конституционный контроль международных договоров. Законодательством Беларуси, Латвии, Молдовы, Узбекистана предусмотрен лишь последующий конституционный контроль международных договоров. Конституционный Суд Венгрии также осуществляет предварительный контроль международных договоров на предмет конституционности<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Жаке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. – М.: Юристъ, 2002. - С. 355.

<sup>8</sup> Кемалов М.Т. Принципы и порядок конституционного производства. – Астана, 2005. - С. 19.

Обобщая практику заимствования норм международного права национальным законодательством и роли в этом вопросе органа конституционного контроля Украины профессор М.А. Баймуратов отмечает, что «имплементацию норм международного права необходимо и целесообразно рассматривать в качестве самостоятельной системы, приводящей в действие эту макросистему – систему норм международного права, обеспечивая, тем самым, достижение конечного результата – международно-правовое регулирование отношений по соблюдению правил поведения государства на международной арене и в отношениях друг с другом»<sup>9</sup>.

Как уже было отмечено, в Республике Казахстан основным методом конституционного согласования и координирования национального и международного права является полномочие Конституционного Совета по рассмотрению до ратификации международных договоров Республики на предмет их соответствия нормам Конституции, предусмотренное подпунктом 3) пункта 1 статьи 72 Основного Закона, что позволяет избежать коллизий между национальным правом и пакетом международных обязательств Республики.

Правовые последствия обращения уполномоченных субъектов и рассмотрения Советом международного договора на соответствие Конституции до ратификации установлены в пункте 2 статьи 73 и пункте 1 статьи 74 Основного Закона Республики. В случае обращения в Конституционный Совет по вопросам предварительного контроля течение срока ратификации соответствующих актов приостанавливается. Международные договоры, признанные не соответствующими Конституции, не подлежат ратификации.

В данном конституционном контексте могут возникнуть вопросы, касающиеся конституционного производства и законодательного процесса. Первое, на какой стадии законодательного процесса международный договор может стать объектом рассмотрения Советом. Второе, что является объектом рассмотрения: закон, принятый Парламентом о рати-

<sup>9</sup> Баймуратов М.А. Имплементация норм международного права и роль Конституционного Суда Украины в толковании международных договоров // Сборник материалов научно-практической конференции «Конституционный контроль на рубеже веков: актуальные проблемы и перспективы развития». – Тирасполь, 2004. – С. 99.

фикации либо положения ратифицируемого договора. В законодательной практике Казахстана ратификация осуществляется путем последовательного одобрения Мажилисом и принятия Сенатом Парламента закона о ратификации или присоединении к тем или иным международным договорам Республики. Однако процесс ратификации считается завершенным только после подписания такого закона Главой государства. Соответственно, международный договор может быть предметом предварительного контроля в промежутке инициирования ратификации международного договора и подписания его Президентом Республики. Считаем, что подписанный Президентом закон о ратификации не может быть предметом предварительного рассмотрения его Конституционным Советом.

Полагаем, что при обращении уполномоченных субъектов в Конституционный Совет с вопросом о рассмотрении на соответствие Конституции нератифицированного международного договора на стадии одобрения Мажилисом и принятия Сенатом соответствующего закона только нормы международного договора могут быть предметом конституционного производства. При обращении с таким вопросом Главы государства после принятия Парламентом закона могут быть рассмотрены не только нормативное содержание международного договора, но и конституционность процедуры принятия закона о ратификации.

Рассмотрение на соответствие международных договоров Республики нормам Конституции до их ратификации обладает рядом преимуществ. Одним из них является предотвращение тех нежелательных последствий, которые могут противоречить интересам общества, его граждан, а главное, конституционным принципам и нормам<sup>10</sup>.

Необходимо отметить, что если предметом предварительного контроля могут быть только международные акты, подлежащие ратификации, то предметом последующего контроля могут быть все международные правовые акты независимо от формы способа выражения государством своего согласия на обязательность для него международного договора.

<sup>10</sup> Конституционный контроль в Казахстане. Под ред. И.И. Рогова, А.К. Котова. – Алматы: «Мураргер», 2005. - С.67.

Конституционное признание действующим правом международных договоров и иных обязательств Республики расширяет поле деятельности Конституционного Совета по осуществлению контроля в отношении указанных актов. Конституционный Совет вправе рассматривать конституционность ратифицированных международных договоров Республики, а также других международных актов по представлениям судов в порядке последующего контроля. В качестве примера в этом вопросе можно привести признание Конституционным Советом неконституционным ряда положений договоров между Казахстаном и Россией по вопросам аренды космического комплекса «Байконур» по обращению Кызылординского областного суда<sup>11</sup>.

Формой обеспечения взаимосвязи национального и международного права можно признать дополнительное обоснование нормами международного права итоговых решений Конституционного Совета. Так, при рассмотрении обращений, предметом которых не являются сами международные договоры, Конституционный Совет нередко констатирует противоречие или, наоборот, соответствие оспариваемых положений национального права общепризнанным принципам и нормам международного права. Изложенное говорит о том, что на практике Конституционный Совет применяет международные принципы и нормы в качестве стандарта, а также дополнительного довода в пользу своих правовых позиций, вырабатываемых на основе Конституции.

Аргументируя свои доводы в мотивировочной части своего итогового решения с использованием норм международного права, Конституционный Совет придает своему решению дополнительный вес и показывает, что нормы международного права являются важным критерием конституционно-правовой системы Республики.

Так, в одном из своих постановлений, обосновывая конституционность принятого Парламентом Конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в Конституционный

<sup>11</sup> См.: постановление Конституционного Совета от 7 мая 2001 года № 6/2 «О представлении Кызылординского областного суда о признании неконституционными части второй пункта 6.12 статьи 6 Договора аренды комплекса «Байконур», статей 5 и 11 Соглашения о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса «Байконур».

закон “О выборах в Республике Казахстан”, Совет отметил, что статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах запрещает необоснованные ограничения права голосовать и права быть избранным. Обоснованные ограничения гражданских и политических прав, в том числе избирательного права, Пакт не исключает при условии, что такие меры не являются несовместимыми с другими обязательствами государств по международному праву и не влекут дискриминации на основе признаков расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения. Также Совет указал, что Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 года предусматривает установление государствами-участниками в той мере, в какой это отвечает конституционным принципам их правовых систем, процедур лишения права занимать публичные должности, включая в законодательном органе (пункты 2 и 7 статьи 30 Конвенции) (см. постановление Конституционного Совета от 9 апреля 2004 года № 5).

Отдельную, обособленную форму обеспечения взаимодействия национального и международного права составляет, безусловно, официальное толкование норм Конституции Конституционным Советом.

Так, в одном из недавно принятых постановлений по разъяснению подпункта 7) статьи 54 Конституции, рассматривая вопросы определения правового статуса международных договоров о присоединении и вытекающих из этого юридических последствий, Совет указал, что Основной Закон Республики придает особое значение ратификации, как способу выражения согласия государства на обязательность для него международного договора. Акты Республики Казахстан о ратификации международных договоров и акты Республики Казахстан о присоединении к международным договорам являются равнозначными по своей юридической силе и правовым последствиям. В этой связи международные договоры, обязательность которых для Казахстана установлена нормативными правовыми актами о присоединении к международным договорам, принятые высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательные функции и указами Президента Республики Казахстан, имеющими силу закона, приравниваются к ратифицированным Республикой Казахстан

международным договорам. Нератифицированные международные договоры Республики Казахстан приоритетом перед законами Республики не обладают и должны исполняться в той мере, в какой они не входят в противоречие с законами Республики. Законодатель вправе путем принятия закона установить порядок, обеспечивающий выполнение взятых на себя Республикой международных обязательств с определением соотношения действия законов и нератифицированных международных договоров Республики Казахстан (см. постановление Конституционного Совета от 18 мая 2006 года № 2).

При официальном толковании статьи 8 Конституции Конституционный Совет установил, что норма указанной статьи Конституции об уважении Республикой принципов и норм международного права означает ее стремление учитывать их при создании национального права. При этом, действующее право Республики Казахстан должно соответствовать нормам Конституции Республики и приоритет перед законами имеют только международные договоры, ратифицированные Республикой (см. постановление Конституционного Совета от 12 апреля 2001 года N 1/2).

В постановлении об официальном толковании пункта 3 статьи 4 Конституции Совет для обоснования своих выводов, апеллируя Венской Конвенцией о праве международных договоров 1969 года, указывает, что закрепляя принцип “*pacta sunt servanda*” - “каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добровольно выполняться” (статья 26), Конвенция не определяет порядка исполнения договора. Совет также отмечает, что это (т.е. правила, установленные в Конвенции (прим. авторов) относится к конституционным и законодательным прерогативам государств и вытекает из общепризнанного принципа международного права - суверенного равенства государств (см.: постановление Конституционного Совета от 11 октября 2000 года № 18/2).

**Выводы.** Конституционный Совет Республики Казахстан, обеспечивая верховенство Конституции на территории Республики, в своей практике прибегает к использованию принципов международного права и нормам международных обязательств Республики для аргументации и подкрепления своих позиций.

Нормы международных договоров, являющиеся действующим правом Республики, в случае обращения уполномоченных субъектов по вопросу их соответствия Конституции становятся объектами конституционного производства. Обнаружение противоречия между Конституцией и нормами международного права не означает автоматическое исключение такой нормы из структуры международного правового документа. Для последующего (дальнейшего) внедрения в национальную правовую систему такого международного акта необходимо, на наш взгляд, придерживаться правового механизма, предусмотренного вышеупомянутой Венской конвенцией, а именно в случае коллизии между ними стороны договоров имеют возможность разрешать ее путем согласительных процедур и принятия иных мер по преодолению коллизии.

В целом деятельность Конституционного Совета играет положительную роль в формировании демократических институтов общества и правового государства, в реализации конституционного принципа уважения прав и свобод человека и гражданина, в достижении международно-правовых стандартов в этой сфере. Стратегической для деятельности Конституционного Совета является ориентировка на утверждение общепризнанных принципов и норм международного права как концентрированного правового выражения достижений прогресса в мировом общественном развитии.

Применение в конституционном производстве норм международного права, а также дополнительное обоснование итоговых решений Конституционного Совета является конституционной технологией, способствующей применению общепризнанных принципов и норм международного права на территории Республики Казахстан.



**И. Бахтыбаев**

член Конституционного Совета  
Республики Казахстан

### **Прямое действие Основного Закона как необходимое условие установления режима конституционной законности**

Основной Закон Республики (1995 г.) определяет главные направления всестороннего развития модели единства обеспечения прав и свобод индивида, гражданского общества и государства, где человек, его жизнь, права и свободы являются высшей ценностью. В I Разделе Конституции Казахстана определены принципы и нормы, которые во взаимосвязи с положениями других её разделов составляют основную конструкцию трех указанных субъектов общественно-политических отношений в Республике.

Следует отметить, что в данном контексте ключевую роль играют конституционные права и свободы человека, которые, являясь высшими ценностями государства и общества, определяют содержание и применение всей национальной нормативно-правовой базы. В указанном аспекте непосредственное использование гражданами своих конституционных прав и свобод в повседневной жизни и прямое применение в практике судов и правоохранительных органов государства и общественных организаций норм Конституции являются не только важными, но и решающими условиями построения правового демократического государства.

Как отметил Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев, “опыт применения Конституции нужен нам как для решения внутренних задач, так и для эффективных ответов на новые вызовы современности”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Назарбаев Н.А. Конституция Республики Казахстан – основа устойчивого развития государства и общества /Сборник материалов международной научно-практической конференции «Конституция: личность, общество и государство», посвященной 10-летию Конституции Казахстана. Астана, 30-31 августа 2005 г. - С. 26.

Безусловно, решение задач по укреплению конституционной законности в обществе в огромной степени зависит от степени обеспечения прямого действия конституционных норм.

В этой связи привлекают внимание вопросы обеспечения конституционной законности в контексте непосредственного применения и прямого действия Основного Закона и возможности повышения в этом роли Конституционного Совета.

Прежде всего, представляется необходимым рассмотреть содержание категорий “конституционная законность”, “законность”, их соотношение с понятием “прямое действие Конституции” и др., поскольку никакой закон не может эффективно функционировать вне этих категорий и все рассуждения по поводу усиления действия Конституции в отрыве от данного контекста, априори, обречены на провал.

Для юридической науки и правовой практики стран постсоветского пространства, в том числе Казахстана, “конституционная законность” представляет собой относительно новую категорию, которая в той или иной мере, исследуется современными учеными. Новизна ее заключается в том, что лишь сравнительно недавно ее стали вычленять как самостоятельную категорию, проводя четкую грань между дефинициями “конституционная законность” и “законность”.

Правовой субстрат понятий “законность” и “конституционная законность” очевиден, более того, они соотносятся как целое и его часть или общее и частное. “Законность” представляется как более широкая категория, которая даже в самом узком понимании не может рассматриваться как “конституционная законность”. Однако при их оценке с позиции значимости или же отвечая на вопрос, что же для человека, общества и государства ценнее и важнее, конечно же, ответ будет однозначным – на вершине пирамиды политико-правовых, культурно-нравственно-правовых ценностей стоит Конституция Республики Казахстан.

Возникает еще один вопрос, можно ли точно определить объем параметров данных дефиниций, их смысловое содержание и функциональное назначение. Очевидно, что эти категории функционально различаются в контексте обеспече-

ния верховенства Конституции и прямого действия конституционных положений в правоприменении.

Традиционно под “законностью” в юридической литературе понимается точное, строгое и неуклонное исполнение законов и подзаконных правовых актов любым субъектом права – государственными и негосударственными органами, общественными организациями и учреждениями, должностными и не должностными лицами, гражданами<sup>2</sup>. “Законность” трактуется как верховенство закона, то есть “неукоснительное исполнение законов и соответствующих им иных правовых актов всеми органами государства, должностными и иными лицами”<sup>3</sup>.

Развивая общепринятое в теории права определение понятия “законности”, известный ученый-правовед С.С. Алексеев отмечает, что оно “раскрывает содержание писаного права под углом зрения его практического осуществления, идейно-политических основ правовой системы, его связи с основополагающими общественно-политическими институтами, с политическим режимом данного общества. Под этим углом зрения законность может быть охарактеризована как реальность писаного права”<sup>4</sup>. Считая, что законность – это реальность права, которая охватывает совокупность всей правовой системы, С.С. Алексеев в то же время уточняет, что “под законностью следует понимать такую реальность, когда его (права) требования, гарантированные им возможности, последовательно, полно и точно претворяются в жизнь”<sup>5</sup>.

И.С. Самощенко характеризует законность в нескольких аспектах. Исходная, первая грань законности, отмечает автор – это аспект общеобязательности права. Здесь законность является только проекцией, специфическим выражением свойств права как нормативного институционального образования, ибо писаное право по самой своей природе таково, что мыслимо лишь в состоянии, когда образующие его

<sup>2</sup> Афанасьев В.С. Законность и правопорядок // Общая теория права и государства. Под ред. Лазарева В.В. – М., 1997. – С. 218.

<sup>3</sup> Большой юридический словарь // Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М., 1999. – С. 214.

<sup>4</sup> Алексеев С.С. Теория права. – Москва, 1995. – С. 265.

<sup>5</sup> Алексеев С.С. Теория права. – М., 1994. – С. 187 – 188.

нормативные предписания реально, фактически проводятся в жизнь.

Вторая грань или элемент законности – идея законности, то есть формирующегося в правосознании представления о целесообразности и необходимости правомерного поведения всех участников общественных отношений, при котором не оставалось бы места произволу, достигалась бы всеобщность права, действительная реализация субъективных прав.

Третья, наиболее важная грань законности состоит в том, что законность как особое, отличное от собственно права самостоятельное явление складывается лишь тогда, когда два первых ее элемента воплощаются в особом режиме общественно-политической жизни, в системе требований законности. При этом весьма отчетливо проявляется тесная связь законности с правом как с институциональным образованием даже с терминологической стороны: именно потому, что право конституируется через закон. Данный режим и именуется законностью; в конечном итоге рассматриваемый процесс воплощается в формировании правозаконности<sup>6</sup>.

Можно согласиться с Г.А. Печниковым в том, что “законность – универсальный общеправовой принцип, который нашел свое нормативное воплощение в многочисленных статьях действующей Конституции”<sup>7</sup>.

Достаточно смелая и развернутая характеристика многомерного и разноаспектного понятия “законность” дана в монографии коллектива авторов Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры РФ и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. В ней обосновывается, что при всей многомерности и разноаспектности понимания универсальной правовой категории “законность” в зависимости от решаемых задач в ее содержание вкладывается вполне определенный смысл. Законность характеризуется как определенный режим общественной жизни, метод государственного руководства, состоящий, прежде всего, в организации общест-

<sup>6</sup> Самощенко И.С. Охрана режима законности советским государством. - Москва, 1960. - С. 15.

<sup>7</sup> Печников Г.А. Принцип законности и вопросы истины в уголовном процессе // Черные дыры в Российском законодательстве, 2004, №1. - С. 263.

венных отношений посредством издания и исполнения адекватных их состоянию законов и соответствующих им иных нормативных правовых актов; принцип организации и деятельности субъектов правоприменения<sup>8</sup>.

Вместе с тем следует отметить, что в отличие от понятия “законность” рассматриваемая нами категория “конституционная законность” пока не получила такого широкого научного освещения, несмотря на фрагментарные исследования без раскрытия системы ее категориального аппарата.

Существенный вклад в формирование научно обоснованного определения содержания категории “конституционная законность” внесен рядом других российских ученых. Так, по мнению Витрука Н.В., конституционная законность есть реально действующая система конституционализма, обеспечивающая полное действие Конституции<sup>9</sup>.

С точки зрения Кабышева В.Т., конституционная законность предполагает верховенство Конституции в правовой системе и на всей территории государства<sup>10</sup>.

Аналогично трактуют понятие конституционной законности и казахстанские государствоведы, которые определяют ее как точное соответствие нормативных положений требованиям Конституции, а также безусловное соблюдение и исполнение норм конституционного права участниками общественных отношений. Конституционная законность есть основа, фундамент общей законности<sup>11</sup>.

Вместе с тем, проводя грани между данными дефинициями, необходимо помнить, что нормы Конституции реализуются посредством всего действующего права, что приводит к выводу о том, что конституционная законность по существу не отличается от законности как таковой. Условное разделе-

<sup>8</sup> Законность в Российской Федерации. - М., «Контракт», 2008. - С. 23. В монографии подробно раскрываются каждая из названных категорий. Определены их сущность, структура и содержание, дана их подробная научная характеристика. В данной статье используется исследуемое понятие конституционной законности в плане режима общественной жизни в реальных условиях Казахстана.

<sup>9</sup> Витрук Н. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие, природа, юридическая сила и значение // Конституционное правосудие в посткоммунистических странах: Сборник докладов. - М., 1999. - С. 96-105.

<sup>10</sup> <http://rudiplom.ru/lekcii/pravo/teoriapig/39.html>

<sup>11</sup> Сартаев С.С., Ким В.А., Кобабаев О.Л., Мамонов В.В., Черняков А.А. Конституционное право Республики Казахстан. Вып. № 1 - Алматы, 1994. - С. 22.

ние может основываться исключительно на особом источнике права – Конституции.

Данный факт подтверждается мнением отдельных российских правоведов, отмечающих, что данная категория при различных ее определениях практически содержит то основное, что образует суть законности вообще, и вместе с тем выделяются требования, которые составляют ее основу и само понятие конституционной законности: верховенство Конституции, ее прямое действие и применение на территории всего государства; соблюдение Конституции и ее исполнение всеми субъектами – государством и его органами, должностными лицами, гражданами и их объединениями; осуществление государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную; соблюдение и защита прав человека и гражданина, которые определяют смысл, содержание и применение законов, равенство граждан перед законом и судом; независимое правосудие; осуществление судебного и государственного контроля и надзора за соблюдением и исполнением Конституции<sup>12</sup>.

В официальных документах органов конституционного контроля ряда стран ближнего зарубежья дана оценка категории “конституционная законность”. Конституционная законность, как отмечено в официальном документе Конституционного Суда Республики Беларусь, “не умозрительная категория, а такое состояние общественных отношений, при котором право как важнейший социальный регулятор содействует достижению целей и задач, которые определены в Основном Законе. В связи с этим оценка законодательства и практики его применения осуществляется с учетом их влияния на благосостояние граждан, развитие демократии и правового характера государства”<sup>13</sup>.

В послании Конституционного Совета Республики Казахстан о состоянии конституционной законности в стране особо отмечено о том, что обеспечение конституционной закон-

<sup>12</sup> Прокуратура в системе обеспечения законности в государственном строительстве и соблюдения прав человека / Под ред. докт. юрид. наук, проф. А.Я. Сухарева. - М.: «Эксперт», 2005. - С. 19.

<sup>13</sup> Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 1 февраля 2006 г. № Р-193/2006 «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2005 году».

ности является комплексной и многоуровневой задачей. За состояние конституционной законности ответственны все ветви власти, правоохранительные и местные госорганы, общественно-политические институты, а также граждане Республики<sup>14</sup>.

В своей Информации о состоянии конституционной законности в Республике, представленной Главе государства, Конституционный Совет указал ряд основных критериев определения состояния конституционной законности в стране. По мнению Совета, ими являются:

- соответствие норм действующего законодательства Республики Конституции;
- соблюдение в практике государственных органов конституционного принципа разделения властей. В связи с этим Конституционный Совет одним из первых внес Президенту предложение о создании государственной структуры, не входящей в систему исполнительной власти (Министерству юстиции), призванной осуществлять финансовое, материально-техническое и иное организационное обеспечение судов<sup>15</sup>.
- соответствие внешнеполитической деятельности государства и его органов Конституции;
- обеспечение конституционных прав и свобод граждан и выполнение ими своих конституционных обязанностей<sup>16</sup>.

Сказанное позволяет заключить, что теоретическое определение содержания категории “конституционная законность” необходимо в целях создания концепции, имеющей как научно-теоретическое, так и практическое значение, а также выработки направлений и механизмов ее обеспечения.

<sup>14</sup> Послание Конституционного Совета Республики Казахстан «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» (заслушано на совместном заседании Палат Парламента Республики Казахстан 19 апреля 2004 года).

<sup>15</sup> В настоящее время при Верховном Суде Республики Казахстан функционирует Комитет по судебному администрированию – уполномоченный орган по материально-техническому и иному обеспечению деятельности судов, созданный Указом Президента Республики Казахстан от 1 сентября 2000 года № 440 «О мерах по усилению независимости судебной системы Республики Казахстан».

<sup>16</sup> Информация Конституционного Совета Республики Казахстан Президенту Республики Казахстан «О состоянии конституционной законности в республике» (1 июля 1996 года) // Вестник Конституционного Совета Республики Казахстан. Выпуск 2. – Алматы: ТОО «Баспа», 1999. - С. 83, 91.

Для обеспечения конституционной законности важно создать необходимые условия для реализации норм Конституции, и особенно, чтобы конституционные положения применялись непосредственно. Это и будет означать ее прямое действие.

Специфическим институтом обеспечения и охраны прямого действия Конституции, принципа ее верховенства служит конституционный контроль, представляющий механизм охраны Основного Закона. Конституционный контроль есть специфическая функция компетентного государственного органа по обеспечению конституционной законности, верховенства Конституции в системе нормативных актов, ее прямого, непосредственного применения в деятельности участников конституционных правоотношений.

В целом, под конституционным контролем следует понимать специфическую функцию компетентного государственного органа по обеспечению конституционной законности, верховенства Конституции в системе нормативных актов, ее прямого, непосредственного применения в деятельности участников конституционных правоотношений. В дополнение к данному определению отметим справедливую точку зрения о том, что такая деятельность предполагает толкование Конституции<sup>17</sup>.

В юридической научной литературе по вопросу о соотношении конституционного контроля и конституционного надзора прослеживаются два основных подхода.

Представители первой точки зрения считают данные понятия синонимами, тождественными по содержанию. При этом одним из подкрепляющих доводов выступает ссылка на то, что контроль и надзор в словарях русского языка определяются как “наблюдение”. Некоторые из авторов рассматривают надзор как элемент, форму или вид высшего государственного контроля за исполнением законов<sup>18</sup>. Ю.А. Дмитри-

<sup>17</sup> Нудель М.А. Конституционный контроль в капиталистических государствах. - М., 1968. - С. 7.

<sup>18</sup> Клочков В.В. Прокуратура в системе разделения и взаимодействия властей. В сб.: Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. № 135. - М., 1992. - С. 113; Нудель М.А. Конституционный надзор в капиталистических государствах. Автореферат дисс...д.ю.н. - Киев, 1969. - С. 3.

ев считает, что надзор является предварительной стадией конституционного контроля<sup>19</sup>.

Сторонники второго подхода полагают, что данные понятия в полном объеме не совпадают. Контроль имеет свои специфические цели и задачи, и органы контроля наделены административно-властными полномочиями, в отличие от прокуратуры. Термин “наблюдение” ориентирует прокуратуру на несколько пассивный характер деятельности.

Представители данной точки зрения под контролем понимают такую систему отношений между органами публичной власти, при которой контролирующий орган обладает властными полномочиями в отношении подконтрольного органа и может отменять его акты. Надзор же рассматривается как такая система общественных отношений, при которой надзорный орган может лишь обратить внимание поднадзорного органа на его ошибку и, самое большее, приостановить действие его акта. Но отменять или исправлять акт должен сам поднадзорный орган<sup>20</sup>. При осуществлении государственного контроля деятельность подконтрольного объекта оценивается, прежде всего, с точки зрения целесообразности, а оценка поднадзорного объекта – только с точки зрения законности<sup>21</sup>.

Представляется более верным разграничивать понятия “конституционный контроль” и “конституционный надзор”, поскольку с ними отождествляются виды деятельности, осуществляемой разными субъектами в специфических формах и влекущей разные правовые последствия.

При рассмотрении соотношения этих двух понятий необходимо исходить из норм действующей Конституции и принятых на ее основе законодательных актов. Их анализ показывает, что в обеспечении верховенства Конституции задействованы практически все государственные органы, начиная

<sup>19</sup> Дмитриев Ю.А. К вопросу о предмете и системе конституционного судопроизводства в Российской Федерации. В сб.: Проблемы теории законности, методологии и методике прокурорского надзора. - С. 19.

<sup>20</sup> Байшев Ж.Н. Судебная защита Конституции. Алматы, 1994. - С. 7; Алексеев С.С. Общая теория права. Том 1. - М., 1981. - С. 235; Прокурорский надзор в СССР / Под ред. Г.А. Галкина. - М., 1987. - С. 105, 111; Хабриева Т.Я. Правовая охрана Конституции. - Казань, 1993. - С. 23-24; Кобзарев Ф. Новое в правовом регулировании деятельности прокуратуры // Уголовное право. № 2, 1999. - С. 84-85.

<sup>21</sup> Шокатаев С.К. Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля в Республике Казахстан (проблемы теории и практики). Дисс...к.ю.н. - Алматы: Университет им. Д.А. Кунаева, 2006. - С. 104.

с Президента. При этом важно отметить, что все государственные органы обладают в той или иной степени контрольными (включающее компоненты надзора) полномочиями, направленными на защиту конституционных норм.

Например, законодательное отнесение на конституционном уровне надзора казахстанской прокуратуры к разряду высшего и наделение ее полномочием по опротестованию законов, противоречащих Конституции Республики, позволяет говорить о наличии функции конституционного надзора прокуратуры Казахстана<sup>22</sup>.

Совокупность правовых средств и процедур по обеспечению конституционной законности Конституционным Советом свидетельствует о наличии у Совета функции конституционного контроля, что и отличает его от иных органов, непосредственно задействованных в укреплении конституционной законности.

Таким образом, центральное положение среди всех государственных органов занимает Конституционный Совет – государственный орган, главным назначением которого является обеспечение верховенства Конституции и режима конституционной законности в государстве, имеющем специфичную политико-правовую природу.

Конституционный Совет Республики Казахстан участвует в обеспечении конституционной законности путем рассмотрения обращений лиц, перечисленных в статье 72 Конституции Республики Казахстан. Решения Конституционного Совета действуют на всей территории государства и имеют общеобязательную юридическую силу. Они могут потерять свою актуальность лишь с принятием новой Конституции или внесением изменений и дополнений в нормы действующего Основного Закона. Так, после внесения поправок в Конституцию в минувшем году Конституционный Совет в целях приведения своих ранее принятых нормативных постановлений в соответствие с обновленной редакцией Основного Закона пересмотрел и отменил ряд из них<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> См. подробнее монографию: Бахтыбаев И.Ж. Конституционный надзор прокуратуры РК. - Алматы, 2000. - 187 С.

<sup>23</sup> См.: 1) нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 8 ноября 2007 года № 9; 2) нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 7 февраля 2008 года № 1.

Участие в обеспечении конституционной законности Конституционным Советом в контексте утверждения прямого действия Основного Закона осуществляется им в разных формах правового воздействия.

Конституционный Совет оказывает значительное влияние на законодательство и практику его применения посредством: отмены противоречащих Конституции законов, международных договоров (как вновь принятых Парламентом до подписания их Президентом, так и действующих) и иных нормативных правовых актов, их отдельных положений; разъяснения конституционных норм при рассмотрении конкретных обращений; абстрактного толкования норм Конституции, которое обязательно для всех участников конституционно-правовых отношений.

Так, ввиду признания неконституционными и ущемляющими конституционные права граждан Республики Казахстан ряда положений Договора аренды комплекса «Байконур» и Соглашения о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса «Байконур»<sup>24</sup>, уполномоченными органами Казахстана и России были внесены соответствующие изменения в указанные международные договоры<sup>25</sup>. Тем самым Конституционный Совет обеспечил прямое действие норм Конституции в межгосударственных договорных отношениях Республики.

В ходе рассмотрения обращения одного из городских судов Конституционный Совет установил несоответствие Конституции норм Закона Республики Казахстан от 26 июля 2007 года № 310-III «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», предусматривающие в

<sup>24</sup> Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 7 мая 2001 года № 6/2 «О представлении Кызылординского областного суда о признании неконституционными части второй пункта 6.12 статьи 6 Договора аренды комплекса «Байконур», статей 5 и 11 Соглашения о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса «Байконур»

<sup>25</sup> Протокол между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о внесении изменений и дополнений в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса «Байконур» от 4 октября 1997 года (г. Уральск, 3 октября 2006 г.); Протокол о внесении изменения в Договор аренды комплекса «Байконур» между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации от 10 декабря 1994 года (г. Алматы, 20 февраля 2008 года).

качестве основания отказа в приеме документов на государственную регистрацию недвижимого имущества и сделок с ним пропуск срока подачи документов в уполномоченный орган и восстановление такого срока только судом<sup>26</sup>. Верховный Суд в целях реализации постановления Конституционного Совета, обеспечивающего прямое применение норм Основного Закона в судебной практике, направил судам разъяснение<sup>27</sup>, где указал, что в связи с признанием неконституционными отдельных норм вышеуказанного Закона судам необходимо руководствоваться постановлением Конституционного Совета.

Конституционный Совет способствует осуществлению прямого действия конституционных норм в законотворческом процессе путем дачи официального толкования. Так, постановление Конституционного Совета от 28 мая 2007 года № 5 послужило основанием принятия Парламентом Закона от 6 июля 2007 года № 279-III о внесении изменений и дополнений в Земельный кодекс, уточняющих и детализирующих порядок принудительного отчуждения земельных участков для государственных нужд в исключительных случаях.

В пределах своих нормоконтрольных и норморазъяснительных полномочий Конституционный Совет сам создает право, определяя направление развития законодательства, создавая правовые прецеденты, заполняя пробелы в Конституции при официальном толковании ее норм. Мотивируя принятие своих решений, он одновременно развивает и создает конституционно-правовую доктрину. Конституционный Совет играет особую роль в обеспечении принципа разделения властей в системе сдержек и противовесов. Решая споры между государственными органами Республики, он выступает как орган, формирующий общеприемлемые решения, как гарант конституционной стабильности в обществе.

<sup>26</sup> См. нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 23 апреля 2008 года № 4 «О проверке конституционности пункта 3 статьи 9 и подпункта 6) пункта 1 статьи 25 Закона Республики Казахстан от 26 июля 2007 года № 310-III «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» по обращению суда № 2 города Костаная Костанайской области»

<sup>27</sup> Письмо Верховного Суда Республики Казахстан судам Республики от 29.04.08г. №3-1-10/1416

Обеспечивая верховенство Основного Закона и, тем самым, укрепляя конституционную законность в стране, Конституционный Совет выступает, образно говоря, в качестве рупора Конституции.

Конституционным Советом неоднократно давались толкования нормы пункта 2 статьи 4 Основного Закона, в соответствии с которыми Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики Казахстан.

В частности, в ряде своих постановлений (от 6 марта 1997 года № 3, от 18 апреля 2007 года № 4) Совет указал, что судам при рассмотрении дел следует во всех необходимых случаях применять Конституцию Республики в качестве акта прямого действия. Вместе с тем, если в самой конституционной норме содержится указание на то, что она реализуется в случаях и (или) порядке, предусмотренных (установленных) законом или иным нормативным правовым актом, то при реализации прямого действия нормы Конституции следует учитывать положения соответствующего закона или иного нормативного правового акта.

Следовательно, конкретизация конституционных норм в текущем законодательстве не отрицает их непосредственного и прямого действия. При этом нельзя исключить, что при развитии и конкретизации конституционных положений в законах имеется опасность их искажения, сужения сферы их действия, установления таких процедур и механизмов реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, которые в силу их неполноты, ущербности могут затруднить или вообще воспрепятствовать осуществлению этих прав и свобод. Поэтому положение о непосредственном, прямом действии норм Конституции имеет принципиальное и комплексное значение как в укреплении режима законности, в целом, так и конституционной законности, в частности.

Таким образом, укрепление конституционной законности в Республике Казахстан необходимо рассматривать как фундаментальную государственную задачу, призванную утвердить прямое действие норм Конституции, а именно, обеспечить реализацию принципов, норм и положений Основного

Закона в правотворчестве и правоприменительной практике; соответствие Конституции законов, международных договоров Республики и иных нормативных правовых актов; неукоснительное соблюдение государственными органами всех уровней требований и положений Основного Закона, а главное, путем непосредственного применения норм Конституции государство должно обеспечить конституционные права и свободы человека и гражданина, а также исполнение ими своих конституционных обязанностей.



**V. Poghossyan**

*Member of the Constitutional Court  
of the Republic of Armenia*

### Concept of Public Trial

In international conventions on human rights and freedoms there is a constant reference to the right to judicial protection, which is formulated in Article 6, entitled “Right to a Fair Trial” of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms “In the determination of his/her civil rights and obligations or of any criminal charge against him/her, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable term by an independent and impartial tribunal established by law”.

The reference clearly leads to the necessity to study closely a group of concepts, which, in their entirety, could reveal the content of the concept of fair trial as well as the means and methods of its practical implication.

We bear in view the concepts of *independent court, reasonable time, impartial (or unbiased) court, fulfilling the demands of justice, and public trial* cited in the above-mentioned convention as well as in a series of other documents. In particular, it is clear that justice is possible only and only in the case when all the above-mentioned circumstances are present comprehensively and simultaneously. In the article, the concept of “public trial” will be discussed.

The Universal Declaration of Human Rights holds, “Everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of his rights and obligations and of any criminal charge against him.” (Article 10). The same concept is used in the European Convention and in the International Covenant on Civil and Political Rights (Article 14). The same principle, which follows the logic of its definition in the mentioned documents is registered in the RA Constitution,

“Everyone shall have a right to restore his/her violated rights, and to reveal the grounds of the charge against him/her in a fair public hearing under the equal protection of the law and fulfilling all the demands of justice by an independent and impartial court within a reasonable time”. (Article 19, part 1).

Naturally, a question arises: what is implied by “public trial?” The first that comes to one’s mind is that the court hearings are open, which means that any person can take part in (be present at) the hearings without any limitation. The current RA Judicial Code describes the publicity of case trials exactly the same way (Article 20), confining to open access as well as everybody’s right to get acquainted with the case proceeding (though, specifying cases when hearings (trial) can take place behind the closed doors.) A similar approach is observed in a series of other codes (civil trial, criminal trial).

However, this approach is hardly justifiable especially if one gets acquainted with the continuation of the mentioned article of the RA Constitution, which states: “The representatives of the mass media and the public may be excluded from all or part of the trial in the interests of morals, public order, national security, protection of the private life of the participants, or if the administration of justice so require.” (Article 19, Part 2). It should also be mentioned that a similar formulation is also found in the above-mentioned international agreements.

It is evident from the cited paragraph that the RA Constitution indirectly holds that by public trial it is meant not only open court trials but also participation of representatives of mass media and public. Of course, it could be argued that if any person can participate in the court trials, then it can also mean that it does not prohibit the participation of a representative of mass media or public and, thus, there is no need of special reference. However, we think and even believe that not only there it is needed is but also it is a necessity, which is justified by the role of mass media in a democratic society. From a logical perspective, in countries with a old democratic heritage there is, probably, no need for it since the freedom of mass media is sustained more or less and the value of freedom of speech is generally comprehended. However, in transitional countries, which swing between authoritarianism and democracy, and where freedom of mass media is

not comprehended and sustained to a certain degree the reference to the participation of representatives of mass media and public would not be a “waste.” From a logical standpoint, the importance of this point and the necessity of emphasizing it is one of the ways of organizing public trials.

Anyway, the RA Constitution has expressed its attitude and, thus, it is imperative to follow it. From this perspective, in contrast to some other RA laws, the RA Law on the Constitutional Court has given more close attention to the issue (should be mentioned that the latter was adopted much earlier, in 1995, just after the adoption of the RA Constitution, and the principle has been preserved in all the following editions). First, in the Law on the Constitutional Court the publicity is considered one of the principles of the Constitutional Court (Article 5, point 5). Secondly, Article 22 regulates the rules for the openness of the courts, the registration of the trial process, the recording, the filming, and broadcasting. (It should be mentioned that when comparing the statutes of the laws and the RA Constitution it becomes obvious that the concepts of *public trial* and *publicity of case proceedings* are used interchangeably.)

As it is seen a public trial implies a guarantee of a certain degree of publicity on the level of laws. However, is this provision enough to guarantee publicity in its true meaning? Why is there a need for publicity in ensuring justice? We think that the answer to these questions stems from the importance of participation of representatives of the mass media in the sessions, stipulated in the RA Constitution. Thus, it is the importance of freedom of mass media that provides natural development of a democratic society. Literary works specify a viewpoint that freedom of mass media gives an opportunity to the civil society for a realistic checking on the activities that take place in the society. The informed society develops its attitude and presents it in the form of public opinion. As to justice per say, under the conditions of civic control the court cannot “forget,” disregard any detail or any “petty” evidence discovered during the trial and adopt a groundless, unsubstantiated decision.

Besides, through the means of mass media the public becomes a participant of the trial. It raises the legal consciousness of people, their knowledge of laws, which, in its turn, teach-

es the members of the society to respect the law. As a result an atmosphere of trust towards the court is developed. After all, we should add that one could not have a legal state without a high level of legal consciousness.

In this article we did not refer to the word combination of “participation of a representative of the public” stipulated in the RA Constitution, which is as important as the participation of representatives of mass media, and for that reason it requires a diverse study.

It can be concluded that the principle of the “participation of representatives of mass media and the public in court trials” stated in the RA Constitution clearly stipulates the necessity of publicity of trials in its broad meaning. Thus, any activity that can limit the “freedom of mass media and other means of information” (Article 27) guaranteed by the RA Constitution endangers not only the democratic development of the society in general but also the existence of an independent court and achievement of justice in particular.



## Резюме 14 решений Конституционного Суда Украины

**Решение Конституционного Суда Украины от 8 июля 2008 года № 14 - рп/2008 по делу о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений абзацев первого, второго части первой, части второй статьи 11 Закона Украины “О естественных монополиях” по конституционному представлению 60 народных депутатов Украины (дело о национальных комиссиях регулирования естественных монополий)**

### **Выводы:**

Признать не соответствующими Конституции Украины (неконституционными) положения Закона Украины “О естественных монополиях” от 20 апреля 2000 года № 1682–III, а именно:

- абзац первый части первой статьи 11 относительно создания и ликвидации национальных комиссий регулирования естественных монополий Президентом Украины;
- абзац второй части первой статьи 11 относительно утверждения Президентом Украины положений о национальных комиссиях регулирования естественных монополий;
- части второй статьи 11 относительно назначения и прекращения полномочий председателей национальных комиссий регулирования естественных монополий, их членов Президентом Украины по представлению Премьер-министра Украины.

### **Краткое изложение:**

Субъект права на конституционное представление – 60 народных депутатов Украины – обратился в Конституцион-

ный Суд Украины с ходатайством признать не соответствующими Конституции Украины (неконституционными) положения абзацев первого, второго части первой, части второй статьи 11 Закона Украины “О естественных монополиях” (далее – Закон).

Оспариваемыми положениями Закона предусмотрено, что:

- национальные комиссии регулирования естественных монополий (далее – комиссии) являются центральными органами исполнительной власти со специальным статусом, которые создаются и ликвидируются Президентом Украины (абзац первый части первой статьи 11);
- комиссии действуют на основании положений, утверждаемых Президентом Украины (абзац второй части первой статьи 11);
- комиссии состоят из Председателя комиссии и не менее двух членов комиссии, которых назначает по представлению Премьер-министра Украины на должности и прекращает их полномочия на этих должностях Президент Украины (часть вторая статьи 11).

В соответствии с положениями пункта 31 части первой статьи 106 Конституции Украины полномочия Президента Украины определяются исключительно Основным Законом Украины. На это обстоятельство неоднократно указывал Конституционный Суд Украины в своих актах. В Решении от 10 апреля 2003 года № 7-рп/2003 (дело о гарантиях деятельности народного депутата Украины) указано, что “полномочия Президента Украины исчерпывающе определены Конституцией Украины, а это делает невозможным принятие законов, которые устанавливали бы другие его полномочия (права и обязанности)”. Такой же правовой позиции Конституционный Суд Украины придерживался в своих решениях от 7 апреля 2004 года № 9-рп/2004 (дело о Координационном комитете), от 16 мая 2007 года № 1-рп/2007 (дело об освобождении судьи от административной должности).

Принимая в 2000 году Закон и закрепляя за Президентом Украины полномочия, указанные в положениях абзацев пер-

вого, второго части первой, части второй статьи 11 Закона, Верховная Рада Украины действовала в соответствии с объемом конституционной компетенции главы государства, определенным в статье 106 Конституции Украины, в частности относительно возможности формировать центральные органы исполнительной власти и регламентировать их деятельность.

Тем не менее, Законом № 2222-І редакция статьи 106 Конституции Украины изменена. В новых положениях указанной статьи отсутствуют полномочия главы государства по формированию центральных органов исполнительной власти и регламентированию их деятельности его актами. Президент Украины может нормировать деятельность только тех органов, по созданию которых и управлению которыми он имеет конституционные полномочия.

**Определение Конституционного Суда Украины  
от 10 сентября 2008 года № 2 - в/2008 по делу о даче  
заключения о соответствии законопроекта о внесении  
изменения в Конституцию Украины (об ограничении  
депутатской неприкосновенности) 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 изменения в Конституцию Украины (об ограничении депутатской неприкосновенности) (регистр. № 1375 от 18 января 2008 года), которым предлагается:

1. Статью 80 Конституции Украины изложить в следующей редакции:

“Статья 80. Народные депутаты Украины не несут юриди-

ческой ответственности за результаты голосования или высказывания в парламенте и его органах, за исключением ответственности за оскорбление или клевету”.

2. Настоящий Закон вступает в силу со дня его опубликования”.

**Краткое изложение:**

Верховная Рада Украины в соответствии с Постановлением “О включении в повестку дня второй сессии Верховной Рады Украины шестого созыва законопроекта о внесении изменения в Конституцию Украины (об ограничении депутатской неприкосновенности) и о его направлении в Конституционный Суд Украины” от 20 марта 2008 года № 149-VI обратилась в Конституционный Суд Украины с ходатайством дать заключение о соответствии требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины законопроекта о внесении изменения в Конституцию Украины (об ограничении депутатской неприкосновенности) (регистр. № 1375 от 18 января 2008 года) (далее - Законопроект).

В Законопроекте предлагается внести изменение в Конституцию Украины, изложив статью 80 в следующей редакции: “Статья 80. Народные депутаты Украины не несут юридической ответственности за результаты голосования или высказывания в парламенте и его органах, за исключением ответственности за оскорбление или клевету”.

Согласно статье 159 Конституции Украины законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины рассматривается Верховной Радой Украины при наличии заключения Конституционного Суда Украины о соответствии законопроекта требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины.

Конституционный Суд Украины отмечает, что вопрос изменения редакции статьи 80 Конституции Украины рассматривался Конституционным Судом Украины в заключениях от 27 июня 2000 года № 1- в/2000, от 11 июля 2000 года № 2- в/2000 года, от 5 декабря 2000 года № 3- в/2000.

Согласно статье 158 Конституции законопроект о внесе-

нии 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 этого созыва Законопроект не рассматривала и не изменяла положение статьи 80 Конституции Украины.

Следовательно, Законопроект соответствует требованиям статьи 158 Конституции Украины.

В соответствии со статьей 157 Конституции Украины Основной Закон Украины не может быть изменен, если изменения предусматривают упразднение либо ограничение прав и свобод человека и гражданина.

В действующей редакции статьи 80 Конституции Украины указывается, что народным депутатам Украины гарантируется депутатская неприкосновенность (часть первая статьи 80); народные депутаты Украины не несут юридической ответственности за результаты голосования или высказывания в парламенте и его органах, за исключением ответственности за оскорбление или клевету (часть вторая статьи 80); народные депутаты Украины не могут быть без согласия Верховной Рады Украины привлечены к уголовной ответственности, задержаны или арестованы (часть третья статьи 80).

Конституционный Суд уже рассматривал вопрос исключения части третьей статьи 80 Конституции Украины на предмет соответствия статье 157 Конституции Украины и пришел к выводу, что такие изменения касаются только специального статуса народных депутатов Украины и не влияют на содержание конституционных прав и свобод человека и гражданина (их отмену или ограничение) (Заключение Конституционного Суда Украины от 27 июня 2000 года № 1- в/2000 по делу о внесении изменений в статьи 76, 80, 90, 106 Конституции Украины).

Таким образом, Конституционный Суд Украины считает, что предложенная редакция статьи 80 Конституции Украины не предусматривает отмену или ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит требованиям статьи 157 Конституции Украины.

Конституция Украины не может быть изменена, если изменения направлены на ликвидацию независимости либо на нарушение территориальной целостности Украины, а также в условиях военного или чрезвычайного положения (статья 157 Конституции Украины).

Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что предложенное в Законопроекте изменение к статье 80 Конституции Украины не направлено на ликвидацию независимости либо на нарушение территориальной целостности Украины. На момент дачи заключения в государстве не введено военное или чрезвычайное положение. Следовательно, Законопроект отвечает требованиям статьи 157 Конституции Украины.

**Решение Конституционного Суда Украины  
от 10 сентября 2008 года № 15 - рп/2008 по делу  
о соответствии Конституции Украины  
(конституционности) положений статьи 1,  
части первой статьи 7, статей 8, 9, 10, части четвертой  
статьи 14, статьи 17, части первой статьи 20,  
части третьей статьи 29 Закона Украины  
“О прокуратуре” по конституционному представлению  
46 народных депутатов Украины (дело о полномочиях  
прокуратуры в соответствии с пунктом 9 раздела XV  
“Переходные положения” Конституции Украины)**

**Выводы:**

1. Признать соответствующими Конституции Украины (конституционными) положения статьи 17 Закона Украины “О прокуратуре” от 5 ноября 1991 года № 1789–XII на время

действия пункта 9 раздела XV “Переходные положения” Конституции Украины относительно продолжения исполнения прокуратурой в соответствии с действующими законами функции предварительного следствия до формирования системы предварительного следствия и введения в действие законов, регулирующих его функционирование.

2. Прекратить конституционное производство по делу о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений статьи 1, части первой статьи 7, статей 8, 9, 10, части четвертой статьи 14, части первой статьи 20, части третьей статьи 29 Закона Украины “О прокуратуре” по конституционному представлению 46 народных депутатов Украины на основании пункта 2 статьи 45 Закона Украины “О Конституционном Суде Украины” – несоответствие конституционного представления требованиям, предусмотренным Конституцией Украины, Законом Украины “О Конституционном Суде Украины”.

3. Обратить внимание Верховной Рады Украины на необходимость законодательной реализации положений пункта 9 раздела XV “Переходные положения” Конституции Украины.

**Краткое изложение:**

Субъект права на конституционное представление – 46 народных депутатов Украины – обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством признать не соответствующими Конституции Украины (неконституционными) отдельные положения Закона Украины “О прокуратуре” (далее – Закон).

Конституционный Суд Украины в своих решениях неоднократно подчеркивал, что в соответствии с частью второй статьи 19 Конституции Украины органы государственной власти и их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины.

Исчерпывающий перечень конституционных функций прокуратуры как единой системы органов государства приведен в статье 121 Конституции Украины, а организация и порядок ее деятельности согласно статье 123 Конституции Украины опре-

деляются как Законом, так и иными законодательными актами.

Однако системный анализ действующего законодательства, которое нормирует деятельность следственных подразделений в органах, на которые возложена функция расследования уголовных преступлений, свидетельствует о незавершенности процесса создания системы предварительного следствия и реформирования органов расследования уголовных преступлений.

В таких условиях, на время переходного периода, есть основания применять как конституционную основу для законодательного нормирования деятельности следователей прокуратуры, предусмотренной статьей 17 Закона, положение пункта 9 раздела XV “Переходные положения” Конституции Украины, согласно которому прокуратура продолжает исполнять в соответствии с действующими законами функцию предварительного следствия – до формирования системы предварительного следствия и введения в действие законов, регулирующих ее функционирование.

Приведенная конституционная норма не предусматривает отмены или ограничения прав и свобод человека и гражданина, она защищает и отображает ценности, заложенные в Конституции Украины. Поэтому на время ее действия положения статьи 17 Закона являются конституционными.

В соответствии с пунктом 4 части второй статьи 39 Закона Украины “О Конституционном Суде Украины” в конституционном представлении должно быть приведено правовое обоснование утверждений относительно неконституционности правового акта либо отдельных его положений. Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Украины может быть конституционное представление, в котором не только утверждается о неконституционности законов, но и излагаются аргументы в подтверждение этого факта (часть первой статьи 71 Закона Украины “О Конституционном Суде Украины”). Тем не менее, субъект права на конституционное представление не привел правового обоснования оспариваемых положений.

Следовательно, отсутствие обоснования несоответствия правового акта или отдельных его положений Конституции Украины согласно пункту 2 статьи 45 Закона Украины “О Конституционном Суде Украины” является основанием для отказа в открытии конституционного производства.

Выявление таких оснований уже во время рассмотрения дела на следующих стадиях приводит к прекращению производства в пленарном заседании Конституционного Суда Украины.

**Решение Конституционного Суда  
от 17 сентября 2008 года № 16 - рп/2008 по делу  
об официальном толковании положений частей шестой,  
седьмой, девятой статьи 83 Конституции Украины  
по конституционному представлению 105 народных  
депутатов Украины (дело о коалиции депутатских  
фракций в Верховной Раде Украины)**

**Выводы:**

1. В аспекте поднятого в конституционном представлении вопроса словосочетание “коалиция депутатских фракций в Верховной Раде Украины”, содержащееся в частях шестой, седьмой, девятой статьи 83 Конституции Украины, следует понимать как сформированное на установленных Конституцией Украины и Регламентом Верховной Рады Украины принципах объединения по результатам выборов нескольких депутатских фракций, количество народных депутатов Украины в которых составляет большинство от конституционного состава Верховной Рады Украины, которые (депутатские фракции) на основании согласования политических позиций согласились на совместную парламентскую деятельность.

2. Признать Временный регламент Верховной Рады Украины, утвержденный Постановлением Верховной Рады Украины

“О некоторых вопросах нормативно-правового обеспечения порядка работы Верховной Рады Украины” от 8 апреля 2008 года № 247-VI, не соответствующим Конституции Украины (неконституционным) с момента вступления его в силу.

3. Временный регламент Верховной Рады Украины, признанный не соответствующим Конституции Украины, утрачивает силу со дня принятия Конституционным Судом Украины настоящего Решения.

**Краткое изложение:**

Временный регламент Верховной Рады Украины содержит определение термина “коалиция депутатских фракций в Верховной Раде Украины” (часть первая статьи 61) и устанавливает основания прекращения деятельности коалиции депутатских фракций в Верховной Раде Украины (статья 66).

Однако Конституционный Суд Украины считает, что указанные положения Временного регламента не могут быть взяты во внимание, поскольку он в целом не отвечает Конституции Украины в связи с утверждением его постановлением Верховной Рады Украины, а не законом.

Поскольку Временный регламент не является законом, его нормы не могут считаться законодательным регулированием основ формирования, организации деятельности и прекращения деятельности коалиции депутатских фракций в Верховной Раде Украины.

Коалиция депутатских фракций в Верховной Раде Украины (далее – коалиция депутатских фракций) стала субъектом конституционных правоотношений после внесения в Конституцию Украины изменений Законом Украины “О внесении изменений в Конституцию Украины” от 8 декабря 2004 года № 2222-IV. Тем не менее в Конституции Украины ее определение отсутствует.

Словосочетание “коалиция депутатских фракций в Верховной Раде Украины” содержится не только в частях шестой, седьмой, девятой статьи 83 Конституции Украины, по содержанию которых народные депутаты Украины просят дать его толкование, но и в частях восьмой, десятой данной статьи и пунк-

те 1 части второй статьи 90, пункте 9 части первой статьи 106, части третьей статьи 114 Конституции Украины. Его определение должно базироваться на конституционной основе, объединяя в себе политические и правовые аспекты формирования коалиции депутатских фракций, организации и прекращения ее деятельности, в частности, учитывать и основную цель ее создания, закрепленную в части восьмой статьи 83, пункте 9 части первой статьи 106, части третьей статьи 114 Конституции Украины, – формирование Правительства Украины.

Формирование либо неформирование коалиции депутатских фракций имеет конкретное конституционно-правовое следствие. Если в течение одного месяца в Верховной Раде Украины не будет сформирована коалиция депутатских фракций (либо будет отсутствовать коалиция депутатских фракций, которая отвечала бы требованиям статьи 83 Конституции Украины), то Президент Украины имеет право досрочно прекратить полномочия Верховной Рады Украины (пункт 1 части второй статьи 90 Конституции Украины). От факта формирования коалиции депутатских фракций непосредственно зависит формирование Кабинета Министров Украины (часть восьмая статьи 83, пункт 9 части первой статьи 106, часть третья статьи 114 Конституции Украины).

Конституция Украины устанавливает, что конституционный состав Верховной Рады Украины – четыреста пятьдесят народных депутатов Украины (часть первая статьи 76).

В соответствии с частью шестой статьи 83 Конституции Украины в Верховной Раде Украины по результатам выборов и на основании согласования политических позиций формируется коалиция депутатских фракций, в состав которой входит большинство народных депутатов Украины от конституционного состава Верховной Рады Украины. Требование о совокупной численности народных депутатов Украины, которые в составе депутатских фракций формируют коалицию депутатских фракций, касается как момента формирования коалиции, так и всего периода ее деятельности. Таким образом, в состав коалиции депутатских фракций могут войти только те народные депутаты Украины, которые пребывают в

составе депутатских фракций, сформировавших коалицию. Именно принадлежность народных депутатов Украины к этим фракциям играет определяющую роль депутатских фракций в образовании коалиции депутатских фракций. В частности, в соответствии с частью десятой статьи 83 Конституции Украины депутатская фракция, в состав которой входит большинство народных депутатов Украины от конституционного состава Верховной Рады Украины, имеет права коалиции депутатских фракций в Верховной Раде Украины.

Конституция Украины определила субъекты формирования коалиции депутатских фракций – депутатские фракции. Следовательно, если депутатская фракция – это группа народных депутатов Украины, избранных по избирательному списку соответствующей политической партии (избирательного блока политических партий), то в состав коалиции депутатских фракций входят депутатские фракции, которые по результатам выборов и на основании согласования политических позиций сформировали коалицию депутатских фракций.

В соответствии с Конституцией Украины принципы формирования коалиции депутатских фракций устанавливаются Конституцией Украины и Регламентом Верховной Рады Украины (часть девятая статьи 83).

Конституция Украины в частях шестой, седьмой статьи 83 определяет основные принципы формирования коалиции депутатских фракций. Коалиция депутатских фракций формируется по результатам выборов, на основании согласования политических позиций депутатских фракций, из большинства народных депутатов Украины от конституционного состава Верховной Рады Украины и в месячный срок.

Порядок прекращения деятельности коалиции депутатских фракций также должен устанавливаться Конституцией Украины и Регламентом Верховной Рады Украины (часть девятая статьи 83 Конституции Украины).

Конституция Украины определяет отдельные основания прекращения деятельности коалиции депутатских фракций. В частности, коалиция депутатских фракций прекращает свою деятельность с прекращением полномочий Верховной

Рады Украины соответствующего созыва (часть первая статьи 81, часть вторая статьи 82, часть первая статьи 90). Уменьшения численного состава коалиции депутатских фракций, в частности, путем выхода из нее одной или нескольких депутатских фракций (незамещения народных депутатов Украины, полномочия которых досрочно прекращены, следующими по очередности кандидатами в депутаты в избирательном списке соответствующей политической партии (избирательного блока политических партий), до количества народных депутатов, меньшего чем определено Конституцией Украины, также влечет прекращение ее деятельности с момента наступления такого уменьшения (часть шестая статьи 83 Конституции Украины).

Основной Закон Украины не определяет порядок прекращения деятельности коалиции депутатских фракций. Это свидетельствует о наличии конституционного пробела в правовом регулировании данного вопроса. Однако заполнение таких пробелов не относится к полномочиям Конституционного Суда Украины. Данные вопросы должны быть урегулированы в Конституции Украины и/или в законе о Регламенте Верховной Рады Украины.

**Решение Конституционного Суда Украины  
от 18 сентября 2008 года № 17- рп/2008 по делу  
о соответствии Конституции Украины  
(конституционности) статьи 3 Закона Украины  
“Об утверждении Конституции Автономной Республики  
Крым” по конституционному представлению  
50 народных депутатов Украины**

**Выводы:**

Признать соответствующей Конституции Украины (конституционной) статью 3 Закона Украины “Об утверждении Конституции Автономной Республики Крым” от 23 декабря 1998 года № 350–XIV.

**Краткое изложение:**

Субъект права на конституционное представление – 50 народных депутатов Украины – обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством признать не соответствующей Конституции Украины (неконституционной) статью 3 Закона Украины “Об утверждении Конституции Автономной Республики Крым” (далее – Закон), в которой установлено, что изменения в Конституцию Автономной Республики Крым принимаются Верховной Радой Автономной Республики Крым и утверждаются законом Украины.

Украина в соответствии с частью второй статьи 2, частью первой статьи 133 Конституции Украины является унитарным государством, в состав которого входит Автономная Республика Крым, статус которой определен, в частности, разделом X Основного Закона Украины.

Автономная Республика Крым имеет Конституцию Автономной Республики Крым, которую принимает Верховная Рада Автономной Республики Крым, вносит в нее изменения, и которую утверждает законом Верховная Рада Украины не менее чем половиной от ее конституционного состава (пункт 37 части первой статьи 85, часть первая статьи 135 Конституции Украины). Конституционный Суд Украины в подпункте 2.2 пункта 2 мотивировочной части Решения от 27 февраля 2001 года № 1-рп/2001 (дело о правовых актах Верховной Рады Автономной Республики Крым) и в подпункте 1.3 пункта 1 мотивировочной части Решения от 16 января 2003 года № 1-рп/2003 (дело о Конституции Автономной Республики Крым) определил Конституцию Автономной Республики Крым основным нормативно-правовым актом, имеющим высшую юридическую силу среди правовых актов, принимаемых органами Автономной Республики Крым.

Конституция Автономной Республики Крым может изменяться через регулирование закрепленных в ней полномочий автономии, для чего субъекты права законодательной инициативы в Верховной Раде Украины могут инициировать внесение изменений в Конституцию Украины в части этих полномочий, а также через принятие отдельных законов Украины в

пределах конституционных полномочий автономии, определенных статьями 134, 138 Конституции Украины.

Право законодательной инициативы в Верховной Раде Украины принадлежит Президенту Украины, народным депутатам Украины и Кабинету Министров Украины (часть первая статьи 93 Конституции Украины), но эти субъекты не наделены правом вносить в Верховную Раду Автономной Республики Крым проекты нормативно-правовых актов, в частности, относительно изменений в Конституцию Автономной Республики Крым.

Конституция Автономной Республики Крым и изменения в неё утверждаются законами Украины, относительно которых Конституция Украины предусмотрела особый порядок их принятия. Так, основанием для принятия Верховной Радой Украины таких законов Украины является принятие Верховной Радой Автономной Республики Крым Конституции Автономной Республики Крым или изменений в неё. Как следует из содержания статей 85, 135 Конституции Украины, без соответствующих решений Верховной Рады Автономной Республики Крым такие законы Украины не могут быть приняты.

Следовательно, определенный в статье 3 Закона порядок внесения изменений в Конституцию Автономной Республики Крым не ограничивает право субъектов законодательной инициативы в Верховной Раде Украины, поэтому статья 3 Закона соответствует Конституции Украины (является конституционной).

**Решение Конституционного Суда Украины  
от 18 сентября 2008 года № 18 - рп/2008 по делу об  
официальном толковании положений части первой  
статьи 6, части третьей статьи 19, части второй статьи  
20 Закона Украины “О Высшем совете юстиции”  
по конституционному представлению 53 народных  
депутатов Украины**

**Выводы:**

В аспекте поднятых в конституционном представлении вопросов:

- положения части первой статьи 6, части третьей статьи 19, части второй статьи 20 Закона Украины “О Высшем совете юстиции” от 15 января 1998 года № 22/98-ВР в их системной связи следует понимать как то, что лицо, назначенное в установленном Законом Украины “О Высшем совете юстиции” порядке членом Высшего совета юстиции в возрасте не старше шестидесяти пяти лет, может быть избрано Председателем, заместителем Председателя или секретарем секции Высшего совета юстиции и исполнять на этой должности полномочия в течение срока, определенного частью второй статьи 20 Закона Украины “О Высшем совете юстиции”;
- словосочетание “без права переизбрания”, использованное в части второй статьи 20 Закона Украины “О Высшем совете юстиции”, следует понимать как то, что член Высшего совета юстиции, избранный на должность Председателя, заместителя Председателя, секретаря секции Высшего совета юстиции, не может быть повторно избран на эту же должность в пределах срока, предусмотренного частью третьей статьи 1 Закона Украины “О Высшем совете юстиции”.

**Краткое изложение:**

Субъект права на конституционное представление – 53 народных депутата Украины – обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством дать официальное толкование:

- положений части первой статьи 6, части третьей статьи 19 Закона Украины “О Высшем совете юстиции” (далее – Закон) в контексте статьи 23 Закона Украины “О государственной службе” относительно предельного возраста пребывания на должности Председателя, заместителя Председателя и секретарей секций Высшего совета юстиции, в частности, является ли основанием для досрочного прекращения полномочий указанных лиц достижение ими предельного возраста, определенного статьей 23 Закона Украины “О государственной службе” (далее – Закон “О государственной службе”);
- словосочетания “без права переизбрания”, употребленного в части второй статьи 20 Закона.

Высший совет юстиции – конституционный орган, который состоит из двадцати членов. Семнадцать членов Высшего совета юстиции назначаются в состав Высшего совета юстиции, а три члена Высшего совета юстиции – Председатель Верховного Суда Украины, Министр юстиции Украины, Генеральный прокурор Украины — входят в его состав по должности (статья 131 Конституции Украины).

Правовой статус члена Высшего совета юстиции имеет свои особенности, обусловленные наличием в его составе представителей органов государственной власти, юридических высших учебных заведений и научных учреждений, общественных организаций, лиц, назначаемых членами Высшего совета юстиции и входящих в его состав по должности.

Законодатель, объединив различное правовое положение этих лиц и исходя из назначения Высшего совета юстиции, как независимого коллегиального органа, ответственного за формирование высокопрофессионального судейского корпуса, определил правовой статус членов Высшего совета юстиции как работающих в нем на должностях на постоянной основе, так и входящих в его состав исключительно на правах члена. Закон не предусматривает пребывание на государственной службе членов Высшего совета юстиции, работающих на постоянной основе.

Лица, назначенные в состав Высшего совета юстиции,

кроме народных депутатов Украины, на время исполнения обязанностей членов Высшего совета юстиции на постоянной основе командированы в Высший совет юстиции с сохранением за ними должностей, которые они занимали, и соответствующих льгот (часть третья статьи 19 Закона).

Срок полномочий членов Высшего совета юстиции, кроме входящих в его состав по должности, составляет шесть лет (часть третья статьи 1 Закона). Законом (статья 18) определен исчерпывающий перечень оснований прекращения полномочий члена Высшего совета юстиции, который не допускает прекращения полномочий по другим основаниям.

Положения статьи 6 Закона, по которым на должность члена Высшего совета юстиции может быть рекомендован гражданин Украины не старше шестидесяти пяти лет, являются правовым основанием для назначения членом Высшего совета юстиции лица после достижения им возраста, определенного частью первой статьи 23 Закона о государственной службе (60 лет для мужчин и 55 лет для женщин), которое может пребывать на указанной должности до истечения шестилетнего срока полномочий, на который это лицо назначено.

Кроме этого, из положений статей 6, 7, 18 Закона следует, что среди требований к члену Высшего совета юстиции, ограничений относительно пребывания в составе Высшего совета юстиции и оснований для досрочного прекращения полномочий Закон не предусматривает возрастных ограничений. Вместе с тем Законом установлен предельный возраст, в котором лицо может быть рекомендовано и назначено на должность члена Высшего совета юстиции – “не старше шестидесяти пяти лет” (часть первая статьи 6). Системный анализ названных статей Закона указывает на то, что по своей правовой природе этот возраст является квалификационным требованием, определяющим специфику занятия должности члена Высшего совета юстиции и пребывания на этой должности.

Члены Высшего совета юстиции, избранные на должности Председателя, заместителя Председателя, секретаря сек-

ции работают на постоянной основе (статья 19 Закона). Что касается срока полномочий члена Высшего совета юстиции, работающего на указанных должностях, то и в этом случае Закон не содержит возрастных оговорок относительно избрания члена Высшего совета юстиции на указанные должности, кроме оговорки в отношении лиц, входящих в его состав по должности, как не содержит оснований для досрочного освобождения от должности лиц, избранных на должность Председателя, заместителя Председателя, секретаря секции (часть вторая статьи 20, часть вторая статьи 22, часть третья статьи 23).

В соответствии с положениями Закона Председатель, заместитель Председателя и секретарь секции Высшего совета юстиции избираются из числа членов Высшего совета юстиции, за исключением лиц, входящих в его состав по должности, сроком на три года (часть вторая статьи 20, часть вторая статьи 22, часть третья статьи 23).

Положения части второй статьи 20 Закона выступают правовой гарантией независимости и предоставляют юридическую определенность в реализации должностными лицами Высшего совета юстиции своих прав и обязанностей.

Анализ положений Закона дает основания Конституционному Суду Украины для заключения, что члены Высшего совета юстиции избираются на должности Председателя, заместителя Председателя, секретаря секции Высшего совета юстиции сроком на три года, что их должности являются выборными и что Закон не содержит положений, которые допускали бы возможность досрочного освобождения членов Высшего совета юстиции от указанных должностей на основаниях достижения определенного возраста.

Следовательно, положения части первой статьи 6, части третьей статьи 19, части второй статьи 20 Закона в их системной связи надо понимать так, что Председатель, заместитель Председателя, секретарь секции Высшего совета юстиции Законом не определены как государственные служащие, а потому положение статьи 23 Закона о государственной службе на них не распространяется.

Давая толкование словосочетанию “без права переизбрания”, употребленному законодателем в части второй статьи 20 Закона, в системной связи с положениями статей 19, 22, 23 Закона, Конституционный Суд Украины исходит из того, что в части второй статьи 20 Закона закреплено положение о том, что Председатель Высшего совета юстиции избирается из членов, пребывающих в составе Высшего совета юстиции, на три года без права переизбрания. Законом не закреплены основания для освобождения Председателя, заместителя Председателя, секретаря секции Высшего совета юстиции от указанных должностей, кроме срока пребывания их на должностях. Это означает, что член Высшего совета юстиции, избранный на должность Председателя, заместителя Председателя, секретаря секции Высшего совета юстиции, в течение срока исполнения им полномочий, определенных частью второй статьи 1 Закона, не может быть повторно избран на ту же должность.

**Решение Конституционного Суда Украины  
от 2 октября 2008 года № 19- рп/2008 по делу  
о соответствии Конституции Украины  
(конституционности) положений частей третьей,  
пятой статьи 23, частей первой, второй статьи 24,  
части первой статьи 25, части первой статьи 26 Закона  
Украины “О финансовых услугах и государственном  
регулировании рынков финансовых услуг”  
по конституционному представлению 60 народных  
депутатов Украины**

**Выводы:**

Признать не соответствующими Конституции Украины (неконституционными) положения Закона Украины “О финансовых услугах и государственном регулировании рынков финансовых услуг” от 12 июля 2001 года № 2664–III, а именно:

- частей третьей, пятой статьи 23 об утверждении Президентом Украины Положения об Уполномоченном органе, о назначении на должности и прекращение полномочий Председателя, заместителей Председателя и членов Уполномоченного органа - директоров департаментов;
- частей первой, второй, шестой статьи 24 о назначении на должность и освобождение от должности Президентом Украины Председателя Уполномоченного органа и его ответственности перед Президентом Украины за деятельность Уполномоченного органа;
- части первой статьи 25, части первой статьи 26 о назначении на должности и освобождение от должностей Президентом Украины заместителей Председателя, директоров департаментов Уполномоченного органа.

2. Положение Закона Украины “О финансовых услугах и государственном регулировании рынков финансовых услуг” от 12 июля 2001 года № 2664–III, признанные неконституционными, утрачивают силу со дня принятия Конституционным Судом Украины данного Решения.

**Краткое изложение:**

Субъект права на конституционное представление – 60 народных депутатов Украины – обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством признать положение Закона Украины “О финансовых услугах и государственном регулировании рынков финансовых услуг” (далее – Закон) не соответствующими Конституции Украины (неконституционными) в части подчиненности специального уполномоченного органа исполнительной власти в сфере регулирования рынков финансовых услуг (далее – Уполномоченный орган) и назначения руководящих работников Уполномоченного органа, а именно:

- частей третьей, пятой статьи 23 об утверждении Президентом Украины Положения об Уполномоченном органе, о назначении на должности и прекращение полномочий Председателя, заместителей Председателя и членов Уполномоченного органа - директоров департаментов;

- частей первой, второй статьи 24 о назначении на должность и освобождение от должности Президентом Украины Председателя Уполномоченного органа;
- части первой статьи 25, части первой статьи 26 о назначении на должности и освобождение от должностей Президентом Украины заместителей Председателя, директоров департаментов Уполномоченного органа.

Конституция Украины имеет высшую юридическую силу, законы и иные нормативно-правовые акты должны соответствовать ей (части вторая, третья статьи 8). По предписанию части второй статьи 19 Конституции Украины органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица, в том числе Верховная Рада Украины, Президент Украины, обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины. Полномочия Президента Украины определяет Основной Закон Украины.

Наделяя Президента Украины полномочиями, указанными в частях третьей, пятой статьи 23, частях первой, второй статьи 24, части первой статьи 25, части первой статьи 26 Закона, Верховная Рада Украины действовала в соответствии с объемом конституционной компетенции главы государства, определенного статьей 106 Конституции Украины, в частности о возможности принимать участие в формировании центральных органов исполнительной власти и регламентировать их деятельность.

Тем не менее Законом № 2222-IV изменена редакция статьи 106 Конституции Украины, в которой не установлено полномочие главы государства относительно формирования центральных органов исполнительной власти и регламентирование их деятельности его актами. Президент Украины может нормализовать деятельность только тех органов, относительно создания которых он имеет конституционные полномочия.

Основной Закон Украины не предусматривает полномочий Президента Украины о регулировании рынков финансовых услуг. Закон определяет статус Уполномоченного органа как орга-

на исполнительной власти, осуществляющего государственное регулирование рынков финансовых услуг и наделен соответствующими государственно-властными полномочиями.

Следовательно, со вступлением в действие Закона № 2222-IV оспариваемые положения, в частности об утверждении Президентом Украины Положения об Уполномоченном органе, о назначении на должности и прекращение полномочий Председателя, заместителей Председателя и членов Уполномоченного органа – директоров департаментов (части третья, пятая статьи 23), о назначении на должность и освобождение от должности Президентом Украины Председателя Уполномоченного органа (часть первая, вторая статьи 24), о назначении на должности и освобождение от должностей Президентом Украины заместителей Председателя, директоров департаментов Уполномоченного органа (часть первая статьи 25, часть первая статьи 26), не соответствуют статьям 8, 19, 106, 116 Конституции Украины.

В процессе рассмотрения дела Конституционный Суд Украины, разрешая вопросы, поднятые в конституционном представлении, выявил из тех же оснований признаки несоответствия Конституции Украины положение части шестой статьи 24 Закона об ответственности Председателя Уполномоченного органа перед Президентом Украины за деятельность Уполномоченного органа, поэтому согласно части третьей статьи 61 Закона Украины “О Конституционном Суде Украины” есть основания признать его неконституционным.

**Решение Конституционного Суда от 8 октября 2008 года № 20 - рп/2008 по делу о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений подпункта “б” подпункта 4 пункта 3 статьи 7 Закона Украины “О страховых тарифах на общеобязательное государственное социальное страхование от несчастного случая на производстве и профессионального заболевания, повлекших утрату трудоспособности”, пункта 1, абзаца третьего пункта 5, пункта 9, абзацев второго, третьего пункта 10, пункта 11 раздела I Закона Украины “О внесении изменений в Закон Украины “Об общеобязательном государственном социальном страховании от несчастного случая на производстве и профессионального заболевания, повлекших утрату трудоспособности” (дело о страховых выплатах) по конституционному представлению Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека**

**Выводы:**

Признать соответствующими Конституции Украины (конституционными) положения подпункта “б” подпункта 4 пункта 3 статьи 7 Закона Украины “О страховых тарифах на общеобязательное государственное социальное страхование от несчастного случая на производстве и профессионального заболевания, повлекших утрату трудоспособности” от 22 февраля 2001 года № 2272–III, пункта 1, абзаца третьего пункта 5, пункта 9, абзацев второго, третьего пункта 10, пункта 11 раздела I Закона Украины “О внесении изменений в Закон Украины “Об общеобязательном государственном социальном страховании от несчастного случая на производстве и профессионального заболевания, повлекших утрату трудоспособности” от 23 февраля 2007 года № 717–V, которыми внесены изменения в статьи 1, 21, 28, 34, 35 Закона Украины “Об общеобязательном государственном социальном страховании от несчастного случая на производстве и профессионального заболевания, повлекших утрату трудоспособности” от 23 сентября 1999 года № 1105–XIV.

**Краткое изложение:**

Субъект права на конституционное представление – Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека – обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством рассмотреть вопрос о конституционности положений подпункта “б” подпункта 4 пункта 3 статьи 7 Закона Украины “О страховых тарифах на общеобязательное государственное социальное страхование от несчастного случая на производстве и профессионального заболевания, повлекших утрату трудоспособности” от 22 февраля 2001 года № 2272–III (далее Закон № 2272–III), пункта 1, абзаца третьего пункта 5, пункта 9, абзацев второго, третьего пункта 10, пункта 11 раздела I Закона Украины “О внесении изменений в Закон Украины “Об общеобязательном государственном социальном страховании от несчастного случая на производстве и профессионального заболевания, повлекших утрату трудоспособности” от 23 февраля 2007 года № 717–V (далее – Закон № 717–V).

В соответствии с требованиями статей 1, 3, части четвертой статьи 43, частей первой и второй статьи 46 Конституции Украины Украина как социальное государство, содержание и направленность деятельности которого определяют права и свободы человека и их гарантии, провозгласила право граждан на надлежащие, безопасные и здоровые условия работы, социальную защиту, включающее право на обеспечение их в случае полной, частичной или временной потери трудоспособности, потери кормильца; право на социальную защиту гарантируется общеобязательным государственным социальным страхованием за счет страховых взносов граждан, предприятий, учреждений и организаций, а также бюджетных и иных источников социального обеспечения.

Согласно статье 1 Основ законодательства Украины об общеобязательном государственном социальном страховании от 14 января 1998 года № 16/98–ВР (далее – Основы) общеобязательное государственное социальное страхование составляет систему прав, обязанностей и гарантий, включа-

ющую материальное обеспечение граждан в случае болезни, полной, частичной или временной потери трудоспособности, потери кормильца, безработицы по независящим от них обстоятельствам, а также в старости и в иных случаях, предусмотренных законом, за счет денежных фондов, формируемых путем уплаты страховых взносов владельцем либо уполномоченным им органом, гражданами, а также бюджетных и иных источников, предусмотренных законом.

Законом Украины “Об всеобщем государственном социальном страховании от несчастного случая на производстве и профессионального заболевания, повлекших утрату трудоспособности” от 23 сентября 1999 года № 1105–XIV (далее – Закон № 1105–XIV) в соответствии с Конституцией Украины и Основами определена правовая основа, экономический механизм и организационная структура всеобщего государственного социального страхования граждан от несчастного случая на производстве и профессионального заболевания, повлекших утрату трудоспособности либо гибель застрахованных на производстве.

Государственные гарантии реализации застрахованными гражданами своих прав и законодательное определение условий и порядка осуществления всеобщего государственного социального страхования являются принципами всеобщего государственного социального страхования (статья 5 Основ). По содержанию статьи 22 Общей декларации прав человека каждый человек имеет право на социальное обеспечение согласно структуре и ресурсам государства. Поэтому виды и размеры социальных услуг и выплат пострадавшим, которые осуществляются и возмещаются Фондом социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний Украины (далее – Фонд), устанавливаются государством с учетом его финансовых возможностей.

В Основах (пункт 4 части первой статьи 25) и первичной редакции Закона № 1105–XIV (статья 21) определен пакет видов социальных услуг и материального обеспечения (вып-

лат), предоставляемых пострадавшим на производстве от несчастных случаев или профессиональных заболеваний при наступлении страхового случая. Среди этих выплат в статьях 1 (абзац четвертый), 21 (подпункт “е” пункта 1 части первой), 28 (часть третья), 34 (часть третья), 35 (абзац второй части первой) Закона № 1105–XIV предполагалось, в частности, и право пострадавших на возмещение им морального (неимущественного) ущерба за счет Фонда.

Тем не менее предписаниями пункта 1, абзаца третьего пункта 5, пункта 9, абзаца третьего пункта 10, пункта 11 раздела I Закона № 717–V внесены изменения в перечисленные положения Закона № 1105–XIV.

Положениями пункта 1, абзаца третьего пункта 5, пункта 9, абзаца третьего пункта 10, пункта 11 раздела I Закона № 717–V упразднено право застрахованных граждан, пострадавших на производстве от несчастного случая или профессионального заболевания, на возмещение морального ущерба за счет Фонда, которое они имели согласно предписаниям первичной редакции Закона № 1105–XIV. Тем не менее Конституционный Суд Украины считает, что само право этих граждан на возмещение морального ущерба не нарушено, поскольку статьей 1167 Гражданского кодекса Украины и статьей 2371 Кодекса законов о труде Украины им предоставлено право возмещать моральный ущерб за счет владельца или уполномоченного им органа (работодателя). Установленное законодателем распределение обязанностей относительно возмещения морального ущерба пострадавшим на производстве от несчастного случая и профессионального заболевания не противоречит требованиям статьи 22 Конституции Украины.

23 сентября 1999 года Верховная Рада Украины приняла Закон № 1105–XIV, абзац первый части второй статьи 34 которого предусматривал, что в случае стойкой утраты профессиональной трудоспособности Фонд производит единовременную страховую выплату пострадавшему, сумма которой определяется из расчета среднемесячного заработка пострадавшего за каждый процент утраты пострадавшим профессио-

нальной трудоспособности. Указанное положение в соответствии с пунктом 1 раздела XI “Заключительные положения” Закона № 1105–XIV должно было вступить в силу с 1 января 2001 года, однако Законом Украины “О внесении изменений в Закон Украины “Об общеобязательном государственном социальном страховании от несчастного случая на производстве и профессионального заболевания, повлекших утрату трудоспособности” от 21 декабря 2000 года № 2180–III дата вступления в силу перенесена на 1 апреля 2001 года.

До наступления этой даты, 22 февраля 2001 года, подпунктом “б” подпункта 4 пункта 3 статьи 7 Закона № 2272–III дополнено указанное положение статьи 34 Закона № 1105–XIV, в частности, установлен предел единовременной страховой выплаты – не выше четырехкратного размера предельной суммы заработной платы (дохода), из которой взимаются взносы в Фонд. Согласно пункта 1 статьи 7 Закона № 2272–III это дополнение вступило в силу также с 1 апреля 2001 года.

Конституционный Суд Украины считает, что отсутствуют основания для признания неконституционным положения подпункта “б” подпункта 4 пункта 3 статьи 7 Закона № 2272–III, поскольку размер единовременной страховой выплаты пострадавшим на производстве фактически был не ограничен, а установлен и, соответственно, не нарушены требования статьи 22 Конституции Украины.

Также является конституционным и положение абзаца второго пункта 10 раздела I Закона № 717–V, согласно которому внесено изменение в положение абзаца второй части второй статьи 34 Закона № 1105–XIV. Оспариваемым положением установлен верхний предел единовременной страховой выплаты пострадавшим на производстве в случае, если при дальнейших обследованиях МСЭК установлена иная, высшая степень потери стойкой профессиональной трудоспособности, с учетом иной профессиональной болезни или иного увечья, связанного с выполнением трудовых обязанностей, а именно: “не выше четырехкратного размера предельной суммы заработной платы (дохода), из которой взимаются взносы в Фонд социального страхования от несчастных случаев”. Хотя Закон

№ 717–V вступил в силу только с 20 марта 2007 года, размер единовременной страховой выплаты не был ограничен и в случаях, предусмотренных абзацем второй части второй статьи 34 Закона № 1105–XIV, поскольку во всех возможных случаях верхний предел единовременной страховой выплаты пострадавшим на производстве не мог превышать четырехкратного размера предельной суммы заработной платы (дохода), из которой взимаются взносы в Фонд.

**Решение Конституционного Суда Украины  
от 8 октября 2008 года № 21 - рп/2008 по делу о  
соответствии Конституции Украины (конституционности)  
положений частей второй, третьей статьи 17, частей  
первой, девятой статьи 20 Закона Украины  
“О телекоммуникациях”, статьи 2 Указа Президента  
Украины “О Национальной комиссии по вопросам  
регулирования связи Украины” по конституционному  
представлению 55 народных депутатов Украины**

**Выводы:**

Признать не соответствующими Конституции Украины (неконституционными) положения Закона Украины “О телекоммуникациях” от 18 ноября 2003 года № 1280–IV:

- части второй статьи 17 о подконтрольности Национальной комиссии по вопросам регулирования связи Президенту Украины;
- части третьей статьи 17 об утверждении Президентом Украины Положения о Национальной комиссии по вопросам регулирования связи;
- части первой статьи 20 о назначении Президентом Украины по представлению Премьер-министра Украины на должности Председателя и членов Национальной комиссии по вопросам регулирования связи и прекращении их полномочий на этих должностях;

- части девятой статьи 20 о назначении Президентом Украины в случае вакансии должности Председателя либо члена Национальной комиссии по вопросам регулирования связи соответственно нового Председателя или члена этой комиссии.

2. Прекратить конституционное производство по делу о соответствии Конституции Украины (конституционности) положения статьи 2 Указа Президента Украины “О Национальной комиссии по вопросам регулирования связи Украины” от 21 августа 2004 года № 943 на основании пункта 3 статьи 45 Закона Украины “О Конституционном Суде Украины” по конституционному представлению 55 народных депутатов Украины – неподведомственность Конституционному Суду Украины вопросов, поднятых в конституционном представлении.

**Краткое изложение:**

Субъект права на конституционное представление – 55 народных депутатов Украины – обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством признать не соответствующими Конституции Украины (неконституционными) положения частей второй, третьей статьи 17, частей первой, девятой статьи 20 Закона Украины “О телекоммуникациях” от 18 ноября 2003 года № 1280–IV (далее – Закон), статьи 2 Указа Президента Украины “О Национальной комиссии по вопросам регулирования связи Украины” от 21 августа 2004 года № 943 (далее – Указ).

В соответствии с Конституцией Украины органы государственной власти, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины (часть вторая статьи 19), а нормативно-правовые акты принимаются на основе Конституции Украины и должны соответствовать ей (часть вторая статьи 8).

Согласно статье 106 Основного Закона Украины полномочия Президента Украины как главы государства определяются Конституцией Украины. Это делает невозможным принятие законов, устанавливающих иные его полномочия.

Согласно редакции пунктов 10, 15 части первой статьи 106 Конституции Украины от 28 июня 1996 года к полномочиям Президента Украины относились создание, реорганизация и ликвидация по представлению Премьер-министра Украины центральных органов исполнительной власти, а также назначение по такому представлению руководителей центральных органов исполнительной власти и прекращение их полномочий на должностях. В соответствии с этим Верховная Рада Украины в 2003 году приняла Закон, в котором указано, что Национальная комиссия по вопросам регулирования связи (далее – Комиссия) является центральным органом исполнительной власти со специальным статусом, подконтрольным Президенту Украины, который утверждает Положение о ней (часть вторая, третья статьи 17 Закона). В соответствии с частями первой, девятой статьи 20 Закона глава государства назначает Председателя и семерых членов Комиссии (как впервые, так и в случае вакансии) и прекращает их полномочия на этих должностях.

Во исполнение Закона Президент Украины издал в 2004 году Указ, на основании которого была создана Комиссия и утверждены Положения о ней.

Законом Украины “О внесении изменений в Конституцию Украины” от 8 декабря 2004 года № 2222–IV, вступившим в действие с 1 января 2006 года, внесены изменения в Конституцию Украины. В измененной редакции статьи 106 Конституции Украины не установлены полномочия Президента Украины по формированию центральных органов исполнительной власти, назначению и освобождению их руководителей и регламентации деятельности таких органов. Эти вопросы согласно измененной редакции статьи 116 (пункты 91, 92 части первой) Конституции Украины относятся к компетенции Кабинета Министров Украины, который должен создавать, реорганизовывать и ликвидировать министерства и другие центральные органы исполнительной власти, назначать на должности и освобождать от должностей по представлению Премьер-министра Украины руководителей центральных органов исполнительной власти, которые не входят в состав Кабинета Министров Украины. Исходя из этих положений в Законе Украины “О

Кабинете Министров Украины” (часть вторая статьи 22) определено, что министерства и другие центральные органы исполнительной власти ответственны перед Кабинетом Министров Украины, подотчетны и подконтрольны ему. Следовательно, оспариваемые положения Закона о приведенных полномочиях Президента Украины являются не соответствующими статьям 8, 19, 106, 116 Конституции Украины.

Во время рассмотрения дела Указ, которым было утверждено Положение, признан Президентом Украины утратившим силу (Указ Президента Украины от 19 сентября 2008 года № 845).

Юрисдикция Конституционного Суда Украины распространяется только на действующие нормативно-правовые акты (Решение Конституционного Суда Украины от 14 ноября 2001 года № 15-рп/2001), поэтому оснований для рассмотрения вопроса о конституционности статьи 2 Указа нет. Следовательно, производство в этой части конституционного представления подлежит прекращению в соответствии с пунктом 3 статьи 45 Закона Украины “О Конституционном Суде Украины”, 51 Регламента Конституционного Суда Украины.

**Решение Конституционного Суда Украины  
от 9 октября 2008 года № 22- рп/2008 по делу  
о соответствии Конституции Украины  
(конституционности) Постановления Кабинета  
Министров Украины “О закупке услуг, связанных  
с формированием информационно-  
телекоммуникационной системы Государственного  
реестра избирателей” по конституционному  
представлению Президента Украины**

**Выводы:**

1. Признать не соответствующим Конституции Украины (неконституционным) абзац второй пункта 2 Заключительных положений Закона Украины “О признании утратившим

силу Закона Украины “О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства” от 20 марта 2008 года № 150–VI.

2. Признать не соответствующими Конституции Украины (неконституционными) постановления Кабинета Министров Украины “Об осуществлении закупок товаров, работ и услуг за государственные средства” от 28 марта 2008 года № 274, “О закупке услуг, связанных с формированием информационно-телекоммуникационной системы Государственного реестра избирателей” от 17 апреля 2008 года № 363.

3. Абзац второй пункта 2 Заключительных положений Закона Украины “О признании утратившим силу Закона Украины “О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства”, постановления Кабинета Министров Украины “Об осуществлении закупок товаров, работ и услуг за государственные средства”, “О закупке услуг, связанных с формированием информационно-телекоммуникационной системы Государственного реестра избирателей”, признанные неконституционными, утрачивают силу со дня принятия Конституционным Судом Украины настоящего Решения.

**Краткое изложение:**

Субъект права на конституционное представление – Президент Украины – обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством рассмотреть вопрос о соответствии Конституции Украины (конституционности) Постановления Кабинета Министров Украины “О закупке услуг, связанных с формированием информационно-телекоммуникационной системы Государственного реестра избирателей” от 17 апреля 2008 года № 363 (далее – Постановление № 363).

По Конституции Украины народное волеизъявление осуществляется через выборы, референдум и иные формы непосредственной демократии путем участия в них граждан Украины (статьи 69, 70). Основным Законом Украины гарантировано, что выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления являются свободными и осуществляются на основе всеобщего, равного, прямого изби-

рательного права путем тайного голосования; избирателям гарантируется свободное волеизъявление (статья 71).

Для обеспечения государственного учета граждан Украины, имеющих право голоса в соответствии со статьей 70 Конституции Украины, создается Государственный реестр избирателей (далее – Реестр).

По Закону Украины “О Государственном реестре избирателей” ведение Реестра осуществляется на принципах, в частности, публичности, достоверности, полноты и целостности сведений, законности и приоритета прав человека (статья 3). Данный Закон определяет перечень служебных персональных данных Реестра, которые, в свою очередь, являются данными, удостоверяющими факты, связанные с участием граждан в избирательном процессе (статья 9). Согласно статье 35 указанного Закона Кабинет Министров Украины устанавливает порядок и сроки обеспечения закупки, разработки и наладки программных и технических средств для создания информационно-телекоммуникационной системы и ведения Реестра. Согласно статье 36 указанного Закона первичное формирование базы данных Реестра осуществляется распорядителем Реестра на этапе введения автоматизированной информационно-телекоммуникационной системы Реестра в эксплуатацию путем перенесения в базу данных Реестра персональных данных избирателей из общих списков избирателей.

Определяя, что закупка Центральной избирательной комиссией услуг по разработке и наладке программных средств создания информационно-телекоммуникационной системы и ведения Реестра осуществляется согласно процедуре закупки у одного участника, Кабинет Министров Украины действовал вопреки не только названным положениям Конституции Украины и Закона Украины “О Государственном реестре избирателей”, но и требованиям части третьей статьи 42 Конституции Украины, согласно которой государство обеспечивает защиту конкуренции в предпринимательской деятельности, недопущение злоупотребления монопольным положением на рынке и неправомерного ограничения конкуренции.

Кабинет Министров Украины, издав Постановление № 363, нарушил требования других положений Основного Закона Украины, в частности части второй статьи 8, согласно которой нормативно-правовые акты принимаются на основе Конституции Украины и должны соответствовать ей, части второй статьи 19, части третьей статьи 113, которые обязуют Кабинет Министров Украины действовать на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины, руководствоваться ими в своей деятельности.

На государство возложена обязанность обеспечивать защиту состязательности субъектов хозяйствования в получении и распределении ими прибыли с целью достижения экономических и социальных результатов.

Согласно Основному Закону Украины не допускаются злоупотребление монопольным положением на рынке, неправомерное ограничение конкуренции и недобросовестная конкуренция (часть третья статьи 42).

Части первая, третья статьи 42 Конституции Украины, гарантируя право на предпринимательскую деятельность и защищая конкуренцию в предпринимательской деятельности, не исключают возможности ограничения конкуренции, однако содержат запрет на неправомерное ограничение конкуренции в предпринимательской деятельности.

С целью создания конкурентной среды в сфере государственных закупок, а также предотвращения проявлений коррупции в этой сфере, обеспечения прозрачности процедур закупок товаров, работ и услуг за государственные средства и достижения оптимального и рационального их использования, согласно указанным конституционным полномочиям Верховная Рада Украины приняла Закон Украины “О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства” от 22 февраля 2000 года № 1490–III (далее – Закон № 1490–III).

20 марта 2008 года Верховная Рада Украины одобрила Закон Украины “О признании утратившим силу Закона Украины “О закупке товаров, работ и услуг за государственные сред-

ства” № 150–VI (далее – Закон № 150–VI), согласно которому утратил силу Закон № 1490–III (раздел I Закона № 150–VI) и которым поручено Кабинету Министров Украины утвердить Временное положение о закупке товаров, работ и услуг за государственные средства на основе Закона Украины “О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства” в редакции, действовавшей по состоянию на 17 ноября 2004 года, за исключением его положений, противоречащих требованиям ВОТ (абзацы первый и второй пункта 2 раздела II “Заключительные положения”).

Кабинет Министров Украины 28 марта 2008 года издал Постановление № 274 “Об осуществлении закупок товаров, работ и услуг за государственные средства” (далее – Постановление № 274).

Правовой анализ положений Постановления № 274 свидетельствует о том, что им установлены определенные правила конкуренции при совершении закупок товаров, работ и услуг за государственные средства.

Кабинет Министров Украины 17 апреля 2008 года издал Постановление № 363, которым установил, что “закупка Центральной избирательной комиссией услуг по разработке и наладке программных средств создания и ведения информационно-телекоммуникационной системы Государственного реестра избирателей осуществляется по процедуре закупки у одного участника без согласования с Министерством экономики”, сославшись при этом на пункт 6 Временного положения о закупке товаров, работ и услуг за государственные средства, утвержденного Постановлением № 274.

Таким образом, правоотношения относительно установления правил конкуренции в сфере государственных закупок, которые согласно пункту 8 части первой статьи 92 Конституции Украины должны определяться исключительно законами Украины, урегулированы подзаконным актом – постановлением Правительства Украины. Конституционный Суд Украины считает, что Верховная Рада Украины, приняв Закон № 150–VI, делегировала собственные, определенные Конституцией Украины, полномочия по установлению правил конку-

ренции в сфере осуществления закупок товаров, работ и услуг за государственные средства Кабинета Министров Украины. Тем не менее право делегирования законодательной функции парламентом другому органу власти (в данном случае Кабинету Министров Украины) Конституцией Украины не предусмотрено. В этом случае Верховная Рада Украины нарушила требования части второй статьи 19 Конституции Украины.

Поскольку абзац второй пункта 2 Заключительных положений Закона № 150–VI не отвечает положениям статьи 1, части второй статьи 8, части второй статьи 19, статьи 75, пункта 8 части первой статьи 92 Конституции Украины, то согласно статье 152 Конституции Украины, статьям 15, 61 Закона Украины “О Конституционном Суде Украины” имеются основания признать его неконституционным.

В связи с тем, что Конституционный Суд Украины пришел к выводу о неконституционности абзаца второго пункта 2 Заключительных положений Закона № 150–VI, Постановление № 274, Постановление № 363, принятые на основе этого абзаца, не соответствуют статье 1, части второй статьи 8, части второй статьи 19, части третьей статьи 42, пункту 8 части первой статьи 92, части третьей статьи 113 Конституции Украины.

Согласно статье 152 Конституции Украины, статьям 15, 61 Закона Украины “О Конституционном Суде Украины” имеются основания признать Постановление № 274, Постановление № 363 неконституционными.

**Решение Конституционного Суда Украины  
от 15 октября 2008 года № 23- рп/2008 по делу  
об официальном толковании положения пункта 6 части  
первой статьи 106 Конституции Украины по  
конституционному представлению 51 народного  
депутата Украины (дело о провозглашении  
Президентом Украины всеукраинского референдума  
по народной инициативе)**

**Выводы:**

1. В аспекте конституционного представления положение пункта 6 части первой статьи 106 Конституции Украины, согласно которому Президент Украины провозглашает всеукраинский референдум по народной инициативе, следует понимать так, что Президент Украины обязан объявить такой референдум, если он инициирован с соблюдением установленных Конституцией и законами Украины требований по организации и порядку проведения всеукраинского референдума по народной инициативе.

2. Прекратить конституционное производство по делу об официальном толковании положения пункта 6 части первой статьи 106 Конституции Украины об определении срока провозглашения Президентом Украины всеукраинского референдума по народной инициативе по конституционному представлению 51 народного депутата Украины на основании пункта 3 статьи 45 Закона Украины "О Конституционном Суде Украины" – неподведомственность Конституционному Суду Украины вопросов, поднятых в конституционном представлении.

**Краткое изложение:**

Конституция Украины провозглашает, что права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства, а утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства (часть вторая статьи 3); единственным источником власти в Украине является народ (часть вторая статьи 5).

Право Украинского народа на непосредственную реализацию власти путем проведения всеукраинского референдума – народного волеизъявления – закреплено в статье 69 Конституции Украины, а право гражданина на участие в таком референдуме предусмотрено частью первой статьи 38, частью первой статьи 70 Конституции Украины.

Следовательно, Основной Закон Украины не только провозглашает осуществление власти народом, но и определяет конкретные механизмы её реализации, прежде всего, через референдум.

В соответствии с частью второй статьи 72 Конституции Украины всеукраинский референдум объявляется по народной инициативе по требованию не менее трех миллионов граждан Украины, имеющих право голоса, при условии, что подписи относительно назначения референдума собраны не менее чем в двух третях областей и не менее чем по сто тысяч подписей в каждой области.

Согласно Конституции Украины Президент Украины является гарантом соблюдения Конституции Украины, прав и свобод человека и гражданина (часть вторая статьи 102), он обязан действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины (часть вторая статьи 19).

По содержанию пункта 6 части первой статьи 106 Конституции Украины Президент Украины не только назначает референдум в отношении изменений Конституции Украины, но и провозглашает всеукраинский референдум по народной инициативе.

Системный анализ этой конституционной нормы и положений статей 69, 72 Конституции Украины указывает на то, что объявление всеукраинского референдума по народной инициативе является обязанностью Президента Украины.

Украинский народ в соответствии с частями второй, третьей, четвертой статьи 5 Конституции Украины является единственным источником власти, которую он осуществляет непосредственно и не может быть никем ограничен или ли-

шен права высказывать свою волю на всеукраинском референдуме.

Инициатива граждан Украины относительно проведения такого референдума в случае соблюдения конституционной процедуры организации и проведения его начальной стадии должна быть реализована в соответствии с действующим законодательством.

Согласно пункту 20 части первой статьи 92 Конституции Украины исключительно законами Украины определяются организация и порядок проведения выборов и референдумов.

В Решении Конституционного Суда Украины от 16 апреля 2008 года № 6-рп/2008 (дело о принятии Конституции и законов Украины на референдуме) указано, что в настоящее время эти вопросы регулируются Законом Украины “О всеукраинском и местных референдумах” в части, не противоречащей Конституции Украины, и Законом Украины “О Центральной избирательной комиссии”.

При этом следует исходить из того, что нормы Конституции Украины являются нормами прямого действия (часть третья статьи 8) и отсутствие детальной нормализации процедуры проведения референдумов не освобождает Президента Украины от обязанности его провозглашения.

Основания для провозглашения всеукраинского референдума по народной инициативе базируются на конституционных принципах. Только при условии соблюдения требований, определенных статьей 72 Конституции Украины, Президент Украины обязан объявить такой референдум. Соответствующий указ Президента Украины издается с соблюдением процедуры, установленной нормами Положения о порядке подготовки и внесения проектов актов Президента Украины, утвержденного Указом Президента Украины от 15 ноября 2006 года № 970.

Конституционный Суд Украины считает, что именно с целью реализации права на народное волеизъявление, провозглашение референдума в референдном праве выделено в самостоятельный институт. Слово “провозглашение” означает, в частности, официальное объявление, обнародование,

доведение до всеобщего сведения, официальное извещение о начале и наступлении определенного события. Поэтому полномочие Президента Украины провозглашать всеукраинский референдум по народной инициативе зависит от воли определенного Конституцией Украины количества граждан Украины, которые никем не могут быть лишены права по реализации их инициативы.

Таким образом, в аспекте конституционного представления положения пункта 6 части первой статьи 106 Конституции Украины в системной связи с положениями части второй статьи 5 Конституции Украины следует понимать так, что исключительное право народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Украине на осуществление своего волеизъявления через всеукраинский референдум по народной инициативе не может быть ограничено Президентом Украины, который обязан огласить инициативу граждан Украины, определенную в соответствии с частью второй статьи 72 Конституции Украины и засвидетельствованную в установленном порядке Центральной избирательной комиссией, провозгласив проведение всеукраинского референдума по народной инициативе.

В конституционном представлении также подчеркивается, что при наличии оснований (правового факта), а именно подписания Центральной избирательной комиссией протокола об общих итогах сбора подписей граждан Украины под требованием о проведении всеукраинского референдума по народной инициативе, Президент Украины обязан “безотлагательно (немедленно) издать указ о провозглашении референдума и определении дня его проведения”.

Разрешая этот вопрос, Конституционный Суд Украины исходит из того, что ни Конституция Украины, ни Закон Украины “О всеукраинском и местных референдумах” от 3 июля 1991 года № 1286–XII с последующими изменениями (в части, действующей согласно пункту 1 раздела XV “Переходные положения” Конституции Украины) не устанавливают временных критериев относительно провозглашения всеукраинского референдума по народной инициативе. Поскольку

организация и порядок проведения референдумов регулируются исключительно законами Украины (пункт 20 части первой статьи 92 Конституции Украины), сроки, в течение которых Президент Украины обязан издать соответствующий указ, должны быть определены законом. Устранить данный пробел путем толкования конституционных норм невозможно.

**Решение Конституционного Суда Украины от 16 октября 2008 года № 24- рп/2008 по делу о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений статей 1, 2, 4, 6 Закона Украины “О передаче коллекции изобразительного искусства Акционерного общества “Градобанк” в государственную собственность”, Постановления Верховной Рады Украины “О признании коллекции изобразительного искусства национальным достоянием Украины” по конституционному представлению 48 народных депутатов Украины**

**Выводы:**

1. Признать соответствующим Конституции Украины (конституционным) положение статьи 1 Закона Украины “О передаче коллекции изобразительного искусства Акционерного общества “Градобанк” в государственную собственность” от 24 июня 2004 года № 1881–IV в части признания коллекции изобразительного искусства Акционерного общества “Градобанк” объектом национального культурного достояния.

2. Признать не соответствующими Конституции Украины (неконституционными) положения статьи 1 в части передачи коллекции изобразительного искусства Акционерного общества “Градобанк” в государственную собственность, статей 2, 5, 6 Закона Украины “О передаче коллекции изобразитель-

ного искусства Акционерного общества “Градобанк” в государственную собственность” от 24 июня 2004 года № 1881–IV.

3. Признать не соответствующим Конституции Украины (неконституционным) Постановление Верховной Рады Украины “О признании коллекции изобразительного искусства национальным достоянием Украины” от 24 мая 2001 года № 2434–III.

4. Прекратить конституционное производство по делу в части проверки на соответствие Конституции Украины (конституционность) положений статьи 4 Закона Украины “О передаче коллекции изобразительного искусства Акционерного общества “Градобанк” в государственную собственность” от 24 июня 2004 года № 1881–IV на основании пункта 3 статьи 45 Закона Украины “О Конституционном Суде Украины” – неподведомственность Конституционному Суду Украины вопросов, поднятых в конституционном представлении.

5. Положения Закона Украины “О передаче коллекции изобразительного искусства Акционерного общества “Градобанк” в государственную собственность” от 24 июня 2004 года № 1881–IV и Постановление Верховной Рады Украины “О признании коллекции изобразительного искусства национальным достоянием Украины” от 24 мая 2001 года № 2434–III, признанные неконституционными, утрачивают действие со дня принятия Конституционным Судом Украины настоящего Решения.

**Краткое изложение:**

В соответствии с Конституцией Украины и общепризнанными принципами и нормами международного права признание, соблюдение и защита права собственности является обязанностью государства.

Государство в равной мере обеспечивает защиту прав всех субъектов права собственности, никто не может быть противоправно лишен права собственности, право частной собственности нерушимо (часть четвертая статьи 13, часть четвертая статьи 41 Конституции Украины). Вместе с тем

право собственности, в том числе и частной, не является абсолютным. Его осуществление имеет определенные конституционно-правовые пределы, установленные, в частности, предписаниями части третьей статьи 13, части седьмой статьи 41 Основного Закона Украины, в которых отмечается, что собственность обязывает и не должна использоваться во вред человеку и обществу, правам, свободам и достоинству граждан. Кроме того, в Конституции Украины допускается принудительное отчуждение объектов права частной собственности по мотивам общественной необходимости (часть пятая статьи 41).

В системной связи с приведенными конституционными принципами находятся положения пункта 36 части первой статьи 85 Конституции Украины, по которому к полномочиям Верховной Рады Украины относится определение правовых основ изъятия объектов права частной собственности, и пункта 7 части первой статьи 92 Конституции Украины, согласно которому исключительно законами Украины определяется правовой режим собственности.

Конституционный Суд Украины неоднократно в своих решениях отмечал, что в основе правового режима собственности лежат конституционные положения, конкретизированные в законах, которые могут содержать и определенные особенности относительно урегулирования тех или иных форм собственности (решения от 10 июня 2003 года № 11-рп/2003 по делу о моратории на принудительную реализацию имущества, от 20 июня 2007 года № 5-рп/2007 по делу о кредиторах предприятий коммунальной формы собственности).

Одним из оснований для определения особенностей правового режима собственности в отношении отдельных объектов является их культурная ценность. Это, в частности, предусмотрено в части восьмой статьи 319 Гражданского кодекса Украины, в соответствии с которой особенности осуществления права собственности на национальные, культурные и исторические ценности устанавливаются законом.

В Законе Украины “О передаче коллекции изобразитель-

ного искусства Акционерного общества “Градобанк” в государственную собственность” от 24 июня 2004 года № 1881-IV (далее – Закон) закреплены правовые основы передачи коллекции в государственную собственность и она признана объектом национального культурного достояния, являющегося составной частью правового режима собственности.

Согласно статье 8 Основного Закона государства в Украине признается и действует принцип верховенства права. Одним из проявлений этого конституционного принципа является нерушимость права частной собственности и недопустимость противоправного лишения такого права.

Принудительное отчуждение объектов права частной собственности, предусмотренное в части пятой статьи 41 Конституции Украины, может быть применено лишь в порядке исключения по мотивам общественной необходимости, на основании и в порядке, установленных законом, и при условии предварительного и полного возмещения их стоимости.

Проанализировав положения Закона и исследовав материалы дела, Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что законодателем для достижения указанной в Законе цели – сохранения коллекции как “уникальных сокровищ национального культурного наследия Украины” (преамбула Закона) – одновременно применены два различных правовых средства: определен правовой режим коллекции как объекта национального культурного достояния и передана коллекция из частной в государственную собственность. При этом обеспечение определенного в Законе общественно важного интереса (цели Закона) могло быть достигнуто путем применения только первого из них – признания коллекции объектом национального культурного достояния. В таких обстоятельствах предусмотренная Законом передача коллекции в государственную собственность не может быть признана исключительным правовым средством в понимании требований части пятой статьи 41 Конституции Украины о принудительном отчуждении объекта права частной собственности.

Кроме того, в Законе не определено исполнение предварительного и полного возмещения стоимости отчуждаемого

объекта частной собственности, что в соответствии с частью пятой статьи 41 Конституции Украины является обязательным условием.

Следовательно, законодателем не соблюден принцип нерушимости права частной собственности, что имело следствием противоправное лишение этого права, в связи с чем положения статьи 1 в части передачи коллекции в государственную собственность, статей 2, 6 Закона об отнесении коллекции к государственной части Музейного фонда Украины и передаче на постоянное хранение в Национальный художественный музей Украины в городе Киеве не соответствуют статье 8, части четвертой статьи 13, части четвертой статьи 41 Конституции Украины (являются неконституционными).

Положения статьи 5 Закона, устанавливающие порядок возмещения государством стоимости коллекции, находятся в системной связи с положениями статьи 1 Закона в части передачи коллекции в государственную собственность. Поэтому в соответствии с частью третьей статьи 61 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» имеются основания для признания статьи 5 Закона не соответствующей Конституции Украины.

Украина как социальное, правовое государство содействует развитию традиций и культуры украинской нации, проявляет заботу об удовлетворении национально-культурных потребностей украинцев, в том числе и проживающих за пределами государства (статьи 1, 11, 12 Конституции Украины).

Согласно статье 54 Конституции Украины культурное наследие охраняется законом, государство обеспечивает сохранение исторических памятников и других объектов, представляющих культурную ценность. Каждый обязан не наносить вред культурному наследию (статья 66 Конституции Украины). Верховная Рада Украины предоставлением коллекции статуса объекта национального культурного достояния установила правовые гарантии сохранения ее произведений как уникальных культурных ценностей украинского народа.

Возможность отнесения объектов права частной

собственности к национальному культурному достоянию предусмотрена Основами законодательства Украины о культуре. Из содержания Положения о Государственном реестре национального культурного достояния, утвержденного постановлением Кабинета Министров Украины от 12 августа 1992 года № 466, в аспекте соотношения правового статуса объекта национального культурного достояния и права частной собственности следует, что отнесение объектов права частной собственности к национальному культурному достоянию не имеет целью изменение формы собственности.

Следовательно, правовой статус коллекции как объекта национального культурного достояния не лишает владельца владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом, а лишь обуславливает определенные особенности осуществления владельцем своих прав в отношении такого объекта, установленных иными специальными законами.

С учетом приведенного Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что положение статьи 1 Закона в части признания коллекции объектом национального культурного достояния не нарушает требований статей 8, 13, 41 Конституции Украины.

Законом (статья 4) поручено Кабинету Министров Украины и Национальному банку Украины до 31 декабря 2004 года обеспечить составление перечня произведений коллекции, провести искусствоведческую экспертизу и определить их оценочную стоимость, что уже исполнено. То есть положения данной статьи Закона исчерпали свое действие.

Постановлением Верховной Рады Украины «О признании коллекции изобразительного искусства национальным достоянием Украины» от 24 мая 2001 года № 2434-III урегулированы те же, что и в Законе, правоотношения правового режима собственности в отношении коллекции, которые согласно пункту 7 части первой статьи 92 Конституции Украины должны определяться исключительно законами Украины, а потому Постановление не соответствует требованиям пункта 7 части первой статьи 92 Конституции Украины (является неконституционным).

**Решение Конституционного Суда Украины  
от 11 ноября 2008 года № 25 - рп/2008 по делу  
о соответствии Конституции Украины  
(конституционности) Постановления Кабинета  
Министров Украины “Об утверждении Порядка  
проведения в 2008 году земельных аукционов”  
по конституционному представлению Президента  
Украины (дело о земельных аукционах)**

**Выводы:**

Признать не соответствующим Конституции Украины (неконституционным) положение пункта 1 Постановления Кабинета Министров Украины “Об утверждении Порядка проведения в 2008 году земельных аукционов” от 17 апреля 2008 года № 394.

2. Прекратить конституционное производство по делу в части проверки на соответствие Конституции Украины (конституционность) пунктов 2, 3, 4, 5, 6 Постановления Кабинета Министров Украины “Об утверждении Порядка проведения в 2008 году земельных аукционов” от 17 апреля 2008 года № 394 на основании пункта 2 статьи 45 Закона Украины “О Конституционном Суде Украины” – несоответствие конституционного представления требованиям, предусмотренным Конституцией Украины, Законом Украины “О Конституционном Суде Украины”.

3. Положение пункта 1 Постановления Кабинета Министров Украины “Об утверждении Порядка проведения в 2008 году земельных аукционов” от 17 апреля 2008 года № 394, признанное неконституционным, утрачивает действие со дня принятия Конституционным Судом Украины настоящего Решения.

**Краткое изложение:**

В Основном Законе Украины отмечается, что Украина является правовым государством (статья 1), органы законодательной, исполнительной и судебной власти осуществляют свои полномочия в установленных настоящей Конституцией пределах и в соответствии с законами Украины (часть вторая статьи 6), законы и иные нормативно-правовые акты прини-

маются на основе Конституции Украины и должны соответствовать ей (часть вторая статьи 8). По предписанию части второй статьи 19 Конституции Украины органы государственной власти обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины.

Статус Кабинета Министров Украины, кроме указанных основоположных норм, урегулирован и в других положениях Конституции Украины. В частности, Кабинет Министров Украины в своей деятельности руководствуется Конституцией и законами Украины, а также указами Президента Украины и постановлениями Верховной Рады Украины, принятыми в соответствии с Конституцией и законами Украины (часть третья статьи 113), осуществляет иные полномочия, определенные Конституцией и законами Украины (пункт 10 статьи 116), в пределах своей компетенции издает постановления и распоряжения (часть первая статьи 117).

Организация, полномочия и порядок деятельности Кабинета Министров Украины, других центральных и местных органов исполнительной власти определяются Конституцией (часть вторая статьи 120) и законами Украины.

Системный анализ указанных норм Основного Закона Украины дает основания для вывода, что Кабинет Министров Украины в своей деятельности при издании постановлений и распоряжений должен исходить из закрепленных за ним исключительно Конституцией и законами Украины полномочий, которые не могут устанавливаться иными правовыми актами (указами Президента Украины, постановлениями Верховной Рады Украины, собственными актами).

С учетом важности фундаментальных основ конституционного порядка в Конституции Украины предусмотрена система гарантий относительно обеспечения функционирования института права собственности, в частности права собственности на землю, которая является основным национальным богатством, находящимся под особой охраной государства, и объектом права собственности Украинского народа (часть первая статьи 13, часть первая статьи 14).

Кроме того, в Основном Законе Украины указано, что государство обеспечивает защиту прав всех субъектов права собственности и хозяйствования, социальную направленность экономики; все субъекты права собственности равны перед законом (часть четвертая статьи 13); право собственности на землю гарантируется, оно приобретается и реализуется гражданами, юридическими лицами и государством исключительно в соответствии с законом (часть вторая статьи 14); правовой режим собственности определяется исключительно законами Украины (пункт 7 части первой статьи 92).

Согласно Конституции Украины правовой режим собственности, порядок и условия приобретения и прекращения права собственности, а также права владения, пользования и распоряжения имуществом (землей) определяются законом.

Необходимость урегулирования права собственности, в том числе и на землю, на уровне законов подтверждается и правовыми позициями Конституционного Суда Украины.

По Земельному кодексу Украины (далее – Кодекс) (в редакции от 17 апреля 2008 года) право собственности на землю приобретается и реализуется на основании Конституции Украины, настоящего Кодекса, а также других законов, издаваемых в соответствии с ними (часть вторая статьи 78).

Основаниями приобретения права собственности на земельный участок являются, в частности, приобретение ее по договору купли-продажи, другим гражданско-правовым сделкам (статьи 81, 82, 83, 84 Кодекса).

В части первой статьи 124 Кодекса предусмотрено, что приобретение права аренды земельных участков, находящихся в государственной или коммунальной собственности, осуществляется исключительно на аукционах, кроме земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находящихся в собственности граждан и юридических лиц, у которых отсутствуют акции (доли, паи), принадлежащие государству.

Аналогичное положение закреплено в статье 16 Закона Украины “Об аренде земли” (в редакции от 17 апреля 2008 года).

Земельные участки государственной или коммунальной собственности, предназначенные для продажи субъектам предпринимательской деятельности, подлежат продаже на конкурентных началах (земельные торги), кроме выкупа земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества, что является собственностью покупателей этих участков, у которых отсутствуют акции (доли, паи), принадлежащие государству (статья 134 Кодекса).

В части пятой статьи 137 Кодекса предусмотрено, что земельные торги проводятся в порядке, установленном законом.

17 апреля 2008 года Кабинет Министров Украины издал Постановление, которым утвердил Порядок проведения в 2008 году земельных аукционов.

Из содержания пункта 1 указанного Порядка усматривается, что им определяется процедура подготовки, организации и проведения в 2008 году земельных аукционов для продажи земельных участков или предоставления права на их аренду. Подчеркивается, что его действие не распространяется на продажу и аренду земельных участков, на которых расположены объекты, подлежащие приватизации, участков частной собственности, а также на продажу земельных участков сельскохозяйственного назначения.

Это свидетельствует об урегулировании данным актом вопросов о порядке отчуждения, приобретения и осуществления права собственности, права временного пользования (аренды), функций, компетенции органов государственной власти и местного самоуправления.

Тем не менее такие вопросы должны регулироваться только законом.

Это заключение основывается на приведенном положении статьи 137 Кодекса и правовых позициях Конституционного Суда Украины.

Учитывая, что порядок и условия приобретения, прекращения и осуществления права собственности на землю входят в общее понятие “правовой режим собственности”, что определяется исключительно законами Украины, Кабинет Министров Украины, издав Постановление (пункт 1),

действовал сверх предела своих полномочий, предусмотренных Конституцией и законами Украины, что не соответствует требованиям части второй статьи 8, части второй статьи 19, пункту 7 части первой статьи 92, части третьей статьи 113, части первой статьи 117 Конституции Украины.

Следовательно, Конституционный Суд Украины пришел к выводу о неконституционности пункта 1 Постановления.

Согласно Закону Украины “О Конституционном Суде Украины” в конституционном представлении должно указываться правовое обоснование утверждений относительно неконституционности правового акта или его отдельных положений (пункт 4 части второй статьи 39); предмет рассмотрения Конституционного Суда Украины может быть конституционное представление, в котором излагаются аргументы и утверждается о неконституционности законов, иных правовых актов Верховной Рады Украины, актов Президента Украины, актов Кабинета Министров Украины, правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым (часть первая статьи 71).

Отсутствие надлежащего правового обоснования несоответствия правового акта Конституции Украины является основанием для прекращения конституционного производства по делу в соответствии с пунктом 2 статьи 45 Закона Украины “О Конституционном Суде Украины” – несоответствие конституционного представления требованиям, предусмотренным Конституцией Украины, Законом Украины “О Конституционном Суде Украины”.

В конституционном представлении не наведены аргументы относительно неконституционности пунктов 2, 3, 4, 5, 6 Постановления, что является основанием для прекращения конституционного производства по делу в части проверки данных пунктов на конституционность.

#### **Ссылка:**

Решение Конституционного Суда Украины от 13 декабря 2000 года № 14-рп/2000 по делу об официальном толковании отдельных положений статьи 7 Закона Украины “О привати-

зации небольших государственных предприятий (малой приватизации)” по конституционному обращению общества покупателей членов трудового коллектива парикмахерской N 163 “Черемшина” (г. Киев) (дело об определении способа малой приватизации);

Решение Конституционного Суда Украины от 22 сентября 2005 года № 5- рп/2005 по делу о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений статьи 92, пункта 6 раздела X “Переходные положения” Земельного кодекса Украины по конституционному представлению 51 народного депутата Украины (дело о постоянном пользовании земельными участками);

Решение Конституционного Суда Украины от 20 июня 2007 года № 5- рп/2007 по делу об официальном толковании положений части восьмой статьи 5 Закона Украины “О восстановлении платежеспособности должника или признании его банкротом” по конституционному обращению открытого акционерного общества “Кировоградоблэнерго” (дело о кредиторах предприятий коммунальной формы собственности).

**Решение Конституционного Суда Украины от  
27.11.2008 г. № 26- рп/2008 по делу об официальном  
толковании положения части второй статьи 95  
Конституции Украины и словосочетания  
“сбалансированность бюджета”, использованного в  
части третьей настоящей статьи по конституционному  
представлению Кабинета Министров Украины  
(дело о сбалансированности бюджета)**

#### **Выводы:**

1. В аспекте конституционного представления положения части третьей статьи 95 Конституции Украины “государство стремится к сбалансированности бюджета Украины” в сис-

темной связи с положениями части второй настоящей статьи, статьи 46 Конституции Украины следует понимать как стремление государства при определении законом о Государственном бюджете Украины доходов и расходов и принятии законов, иных нормативно-правовых актов, которые могут повлиять на доходную и расходную части бюджета, придерживаться равномерного соотношения между ними и его обязанность на началах справедливого, непредвзятого распределения общественного богатства между гражданами, территориальными громадами учитывать общественные нужды, необходимость обеспечения прав и свобод человека и достойных условий его жизни.

2. Прекратить конституционное производство по делу об официальном толковании положения части второй статьи 95 Конституции Украины на основании пункта 3 статьи 45 Закона Украины “О Конституционном Суде Украины” – неподведомственность Конституционному Суду Украины вопросов, поднятых в конституционном представлении.

**Краткое изложение:**

Субъект права на конституционное представление – Кабинет Министров Украины – обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством дать официальное толкование положения части второй статьи 95 Конституции Украины и словосочетания “сбалансированность бюджета”, использованного в части третьей настоящей статьи.

Бюджетная система Украины строится на началах справедливого и непредвзятого распределения общественного богатства между гражданами и территориальными громадами (часть первая статьи 95 Конституции Украины).

В соответствии с Основным Законом Украины Государственный бюджет Украины и бюджетная система Украины определяются исключительно законами (пункт 1 части второй статьи 92). Такими законами являются законы Украины о Государственном бюджете Украины на каждый год, Бюджетный кодекс Украины (далее – Кодекс).

В части третьей статьи 95 Конституции Украины словосо-

четание “сбалансированность бюджета” используется в контексте “государство стремится к сбалансированности бюджета Украины”.

Словосочетание “государство стремится”, по мнению Конституционного Суда Украины, означает стремление и обязанность государства направлять свою деятельность на выполнение какой-либо, определенной Конституцией Украины задачи.

Анализ терминов “баланс”, “сбалансировать”, “бюджет сбалансирован” свидетельствует, что сбалансированность бюджета (государства, региона) предусматривает равномерное (паритетное) соотношение между его расходной и доходной частями, соблюдение соответствия расходов доходам, тем не менее не исключает при этом возможности принятия бюджета с превышением расходов над доходами и наоборот (с дефицитом или профицитом). В то же время правовая природа бюджета не может ограничиваться только финансово-экономической составляющей. Бюджет – это план формирования и использования финансовых ресурсов по обеспечению задач и функций, осуществляемых органами государственной власти, органами власти Автономной Республики Крым и органами местного самоуправления в течение бюджетного периода.

Положение части третьей статьи 95 Конституции Украины, согласно которому государство стремится к сбалансированности бюджета Украины, Конституционный Суд Украины рассматривает как стремление государства при осуществлении бюджетного процесса придерживаться равномерного соотношения между доходной и расходной частями Государственного бюджета Украины и как его задачу и обязанность при этом реализовывать конституционные основы развития и укрепления демократического, социального, правового государства, обеспечения его суверенитета и экономической самостоятельности, утверждения прав и свобод человека.

Закон о Государственном бюджете Украины как правовой акт, имеющий особый предмет регулирования (определение доходов и расходов на общественные потребности), создает надлежащие условия для реализации законов Украины, иных

нормативно-правовых актов, принятых до его принятия, которые предусматривают финансовые обязательства государства перед гражданами и территориальными громадами. Именно в выполнении этих обязательств утверждается сущность государства как социального и правового.

Согласно статьям 1, 3 Конституции Украины и принципам бюджетной системы (статья 7 Кодекса) государство не может самопроизвольно отказываться от взятых на себя финансовых обязательств, предусмотренных законами, иными нормативно-правовыми актами, а должно действовать эффективно и ответственно в пределах действующего бюджетного законодательства.

Из содержания части второй статьи 95 Конституции Украины, которой устанавливается, что исключительно законом о Государственном бюджете Украины определяются любые расходы государства на нужды всего общества, размер и целевое назначение этих расходов, следует, что они не могут определяться иными нормативно-правовыми актами. Сами же общественные нужды, к которым относится и обеспечение права на социальную защиту граждан Украины, провозглашенное в статье 46 Конституции Украины, предполагаются в государственных программах, законах, иных нормативно-правовых актах. Определение соответствующих бюджетных расходов в законе о Государственном бюджете Украины не может вести к ограничению общественных нужд, нарушению прав человека и гражданина, установленных Конституцией Украины, в частности относительно обеспечения уровня жизни для лиц, получающих пенсии, иные виды социальных выплат и помощи, являющиеся основным источником существования, не ниже прожиточного минимума, определенного законом.

**Решение Конституционного Суда Украины от 03.12.2008 г. № 27 - рп/2008 по делу об официальном толковании положений пункта 11 части первой статьи 36 Закона Украины “О страховании”, пункта 4 части первой статьи 28 Закона Украины “О финансовых услугах и государственном регулировании рынков финансовых услуг” по конституционному представлению Государственной комиссии по регулированию рынков финансовых услуг Украины (дело о полномочиях Госфинуслуг относительно надзора за страховой деятельностью)**

**Выводы:**

1. В аспекте поднятых в конституционном представлении вопросов положения пункта 11 части первой статьи 36 Закона Украины “О страховании” от 7 марта 1996 года № 85/96-ВР, пункта 4 части первой статьи 28 Закона Украины “О финансовых услугах и государственном регулировании рынков финансовых услуг” от 12 июля 2001 года № 2664-III следует понимать как полномочия Государственной комиссии по регулированию рынков финансовых услуг Украины по делам надзора за страховой деятельностью, которые она реализует путем издания нормативно-правовых актов.

2. Прекратить конституционное производство по делу в части определения равнозначности и тождественности правовых понятий на основании пункта 2 статьи 45 Закона Украины “О Конституционном Суде Украины” – несоответствие конституционного представления требованиям, предусмотренным Конституцией Украины, Законом Украины “О Конституционном Суде Украины”.

**Краткое изложение:**

Субъект права на конституционное представление – Государственная комиссия по регулированию рынков финансовых услуг Украины (далее – Госфинуслуг) – обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством дать официальное толкование положений пункта 11 части первой статьи 36 Закона Украины “О страховании” от 7 марта 1996 года №

85/96–ВР (далее – Закон № 85/96–ВР), пункта 4 части первой статьи 28 Закона Украины “О финансовых услугах и государственном регулировании рынков финансовых услуг” от 12 июля 2001 года № 2664–III (далее – Закон № 2664–III).

В соответствии с частью второй статьи 19 Конституции 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.

Основы создания и функционирования финансового рынка устанавливаются исключительно законами Украины (пункт 1 части второй статьи 92 Конституции Украины). Закон № 2664–III непосредственно определяет, что “финансовые учреждения в Украине действуют в соответствии с настоящим Законом с учетом норм законов Украины, которые устанавливают особенности их деятельности” (часть вторая статьи 2). Это положение Закона № 2664–III является общим для всех рынков финансовых услуг и всех их участников, а нормы законов, регулирующие отдельные секторы на рынке финансовых услуг, в частности Закона № 85/96–ВР, законов Украины “О негосударственном пенсионном обеспечении”, “О кредитных союзах”, “О финансовом лизинге”, являются специальными. Что касается страховых услуг, то по Закону № 2664–III они относятся к рынку финансовых услуг (пункт 6 части первой статьи 1).

Согласно Закона № 2664–III одним из органов, осуществляющих государственное регулирование рынков финансовых услуг, является специально уполномоченный орган исполнительной власти в сфере регулирования рынков финансовых услуг (часть первая статьи 21), основные задачи которого – осуществление государственного регулирования и надзора за предоставлением финансовых услуг и соблюдением законодательства в этой сфере (пункт 2 части первой статьи 27), разработка и утверждение нормативно-правовых актов, обязательных к исполнению центральными и местными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, участниками рынков финансовых услуг, их объединениями, контроль за их исполнением (пункт 1 части первой статьи 28). Указом Президента Украины от 11 декаб-

ря 2002 года № 1153 образовано Госфинуслуг как центральный орган исполнительной власти со специальным статусом.

Основные функции специального уполномоченного центрального органа исполнительной власти по делам надзора за страховой деятельностью закреплены в статье 36 Закона № 85/96–ВР (часть первая), в которой также указано, что этот орган может осуществлять другие функции, необходимые для исполнения возложенных на него задач (часть вторая). В частности, в положениях пунктов 5, 11 части первой статьи 36 Закона № 85/96–ВР предусмотрены “разработка нормативных и методических документов по вопросам страховой деятельности, отнесенной этим Законом к компетенции Уполномоченного органа”, “установление правил формирования, учета и размещения страховых резервов и показателей отчетности”.

Анализируя указанные положения Закона № 85/96–ВР как специальные нормы, следует констатировать, что они не устанавливают ограничений в применении предписаний пункта 4 части первой статьи 28 Закона № 2664–III как общей нормы в урегулировании отношений на рынке страховых услуг. В соответствии с указанными нормами Закона № 85/96–ВР и Закона № 2664–III Госфинуслуг имеет право в пределах своей компетенции устанавливать правила осуществления надзора за страховой деятельностью, определять, в частности, обязательные нормативы достаточности капитала и иные показатели и требования, ограничивающие риски по операциям с финансовыми активами.

#### **Дополнительная информация:**

Судьей Кампо В.М. было изложено особое мнение.



### XIII Ереванская международная конференция

3-5 октября 2008 года в Ереване состоялась XIII Ереванская международная конференция на тему: “Основополагающие конституционные ценности и общественная практика”, организованная Конституционным Судом Республики Армения, Европейской комиссией “За демократию через право” Совета Европы, Конференцией органов конституционного контроля стран молодой демократии при участии Международной ассоциации конституционного права.

В работе Конференции приняли участие представители Венецианской комиссии, Европейского суда по правам человека, Международной ассоциации конституционного права, Ереванского офиса ОБСЕ, представители органов конституционного контроля различных стран, государственные и политические деятели, ученые, представители прессы.

Работу Конференции открыл Председатель Конституционного Суда РА Гагик Арутюнян. С приветственным словом к участникам Конференции обратились Президент Республики Армения Серж Саркисян, секретарь Венецианской комиссии Совета Европы Джианни Букикио, Руководитель Ереванского офиса Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) Сергей Капинос.

На пяти заседаниях, в основном, были рассмотрены следующие проблемы: основополагающие конституционные ценности и гарантии их реализации; основополагающие конституционные ценности в практике конституционного правосудия; правовые позиции конституционных судов и общественная практика. С докладами выступили: Гагик Арутюнян – Председатель Конституционного Суда РА, Евгений Танчев – судья Конституционного Суда Республики Болга-

рия, Сокол Бербери – судья Конституционного Суда Республики Албания, Николай Бондарь – член Конституционного Суда Российской Федерации, Богдан Зжиеницкий – Председатель Конституционного Трибунала Республики Польша, Альвина Гюлумян – член Европейского суда по правам человека, Таня Гропи – сотрудница кафедры экономического права Сиенского университета Италии (от имени Венецианской комиссии), Владимир Мокряк – член научно-консультативного совета Конституционного Суда Республики Молдова, Виктор Скудра – судья Конституционного Суда Латвийской Республики, Джеймс Гамильтон – Директор по государственным судебным преследованиям Ирландии, Барнабаш Ленкович – член Конституционного Суда Венгерской Республики, Игорь Рогов – Председатель Конституционного Совета Республики Казахстан, Предраг Сеткович – судья Конституционного Суда Республики Сербия, Виллем Верихт – Секретарь по правовым вопросам Конституционного Суда Бельгии, Алгирдас Таминкасас – судья Конституционного Суда Литовской Республики, Юрий Баулин – член Конституционного Суда Украины, Леонид Рябцев – член Конституционного Суда Республики Беларусь, Микалис Кристодулос – Председатель областного суда Никосии, Чинара Мусабекова – судья Конституционного Суда Кыргызской Республики, Станислав Балик – член Конституционного Суда Чешской Республики, Валерий Погосян – член Конституционного Суда Республики Армения, Герман Ван Ден Миер – Председатель Уголовного суда Гарлема Нидерландов, Марио Елушич – судья Конституционного Суда Республики Хорватия, Арне Мавчич – Руководитель Управления по анализу и международному сотрудничеству Конституционного Суда Республики Словения.

Участники Конференции обменялись мнениями, состоялись обсуждения, развернулась широкая дискуссия. Работу Конференции обобщил Председатель Конституционного Суда РА Гагик Арутюнян, выразив благодарность всем присутствующим за участие и активную работу.

Председатель Конституционного Суда Республики Армения Г. Арутюнян вручил секретарю Венецианской комиссии Джианни Букикио золотую медаль Конституционного Суда Республики Армения за значительный вклад в конституционное правосудие, а также за содействие развитию и углублению сотрудничества между Европейской комиссией “За демократию через право” Совета Европы и Конституционным Судом Республики Армения.



### **Торжественное мероприятие, посвященное десятилетию вестника “Конституционное правосудие”**

В 2008 году международному вестнику “Конституционное правосудие” исполнилось 10 лет.

В рамках XIII Ереванской международной конференции 2 октября 2008 года состоялось торжественное мероприятие, посвященное десятилетию вестника “Конституционное правосудие”.

Председатель Конституционного Суда Республики Армения, Председатель редакционного совета Вестника Гагик Арутюнян горячо поприветствовал всех собравшихся, поздравил авторов и редакционный совет вестника “Конституционное правосудие” с юбилеем. Он подчеркнул, что прошедшие десять лет, 40 изданных номеров Вестника свидетельствуют о его важности и роли в развитии и укреплении международного сотрудничества в области конституционного правосудия, в обмене опытом в этой сфере, а также отметил вклад Вестника в развитие конституционной культуры нового тысячелетия.

Участники мероприятия ознакомились с юбилейным номером Вестника, на страницах которого с поздравлениями и откликами по поводу юбилея выступили известные праведы из многих стран.

В связи с юбилеем Вестника Г. Арутюнян наградил члена Конституционного Совета Республики Казахстан, члена редакционного совета вестника “Конституционное правосудие” Аманжолу Нурмагамбетова золотой медалью – высшей наградой Конституционного Суда Республики Армения - за активное участие в издании журнала “Конституционное правосудие”.



---

Конституционное  
**ПРАВОСУДИЕ**

Вестник Конференции  
органов конституционного контроля  
стран молодой демократии

Выпуск 4 (42) 2008

---



**Адрес редакции:**

375019, Ереван, пр. Баграмяна 10

Тел.: 529991, 588189

Факс: 529991

Email: [armlaw@concourt.am](mailto:armlaw@concourt.am)

[arthur@concourt.am](mailto:arthur@concourt.am)

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

---

Сдано в набор 10.11.2008

Подписано к печати 25.11.2008

Печ. л. 8

Бумага офсетная

Печать офсетная

Формат 60x84 1/16

Тираж 750 экз.

---

Статьи вестника "Конституционное  
правосудие" публикуются  
в авторской редакции

---

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

---

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