

Конституционное
ПРАВОСУДИЕ

Вестник

Конференции

органов конституционного контроля

стран молодой демократии

Выпуск 1(31) 2006

ИЗДАЕТСЯ ЦЕНТРОМ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ
ЕРЕВАН · 2006

Председатель редакционного совета

Г.Г. Арутюнян
Председатель Конституционного Суда Республики Армения

Редакционный совет:

А.М. Нурмагамбетов
член Конституционного Совета Республики Казахстан

Б. Гарибов
судья Конституционного Суда Азербайджанской Республики

А.С. Кененсариев
судья Конституционного Суда Кыргызской Республики

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

В.И. Нимченко
судья Конституционного Суда Украины

А.Г. Тиковенко
судья Конституционного Суда Республики Беларусь

Б.С. Эбзеев
судья Конституционного Суда Российской Федерации

Ответственный секретарь

И.В. Даниелян

ISSN 1829-0125

© Центр конституционного права РА

Содержание

Актуальные проблемы конституционного правосудия

- Бондарь Н.** Конституционный Суд как институт модернизации российской государственности 5
- Абрамовичюс А., Ярашюнас Э.** Некоторые аспекты воздействия Конституции на развитие уголовного права в Литве 32

Из истории конституционного правосудия

- Митюков М.** Предтеча конституционного правосудия (к истории Комитета конституционного надзора СССР) (*продолжение*) 53

Из конституционной практики

- Татевосян З.** Некоторые проблемы совершенствования конституционно-правовой базы иностранных инвестиций 90
- Акопян Г., Акопян Р.** Парламент как субъект конституционно-правовой ответственности 97

Обзор решений конституционных судов

- Обзор практики Конституционного Суда Республики Беларусь за второе полугодие 2005 г. 115

Информации, факты, сообщения

- Вышел в свет Альманах "Конституционное правосудие в новом тысячелетии" за 2005 год 121

Contents

Actual problems of the constitutional justice

Bondar N. The Constitutional Court as the Institute of Modernization of the Russian Statehood 5

Abramavichius A., Yrashunas E. Some Aspects of the Influence of the Constitution over the Development of the Criminal law in Lithuania 32

From the history of the constitutional justice

Mityukov M. Prehistory of the Constitutional Justice (- the history the Committee of the Constitutional Control of the USSR) (*continuation*) 53

From the Constitutional Practice

Tadevosyan Z. Some Problems of the Improvement of the Constitutional-legal Basis of the Foreign Investments 90

Hakobyan H., Hakobyan R. Parliament as the Subject of the Constitutional-Legal Responsibility 97

Observation of the Decisions of the Constitutional Court

Observation of the Practice of the Constitutional Court of the Republic of Belarus for the second half-year of 2005..... 115

Information, Facts, News

Almanach "Constitutional Justice in the New Millennium" for 2005 is published 121

Н. Бондарь

судья Конституционного Суда РФ

Конституционный Суд как институт модернизации российской государственности

Конец XX - начало XXI веков ознаменованы масштабными конституционными преобразованиями, отразившими всю глубину, противоречивость, а порой и национально-исторический трагизм геополитических изменений современного мира и его отдельных стран. Это находит свое отражение, в том числе, в зарождении новой политической философии современной эпохи, новой конституционной идеологии и, соответственно, в разработке принципиально новых подходов к пониманию и обоснованию ценностей современного конституционализма в условиях глобалистского мира.

1. Глобализация современного мира и конституционализм: в поисках ценностных критериев правового прогресса. Всеобъемлющий, универсальный характер процессов глобализации связан с их оценкой сквозь призму распространения в планетарном, всемирном масштабе на все сферы социальной действительности, включая правовую.

Правовая глобализация отражает, прежде всего, качественные характеристики интернационализации, интервенции (в том числе взаимной) ведущих правовых систем современности и на этой основе - нарастания общего в нормативно-правовой жизни современной цивилизации. Особенно важно, что правовая глобализация является отражением тенденций юридизации, усиления правового нормирования основных сфер социальной действительности в условиях перехода современной цивилизации к плюралистической демократии, утверждения во всемирном масштабе ценностей индустриального общества, постепенного «врастания» на-

циональных социально-политических систем в единую всемирную информационную систему, с одной стороны, и возникновения в XXI веке новых глобальных угроз человечеству в виде международного терроризма, природных и техногенных катастроф, экологического и энергетического кризисов и т.д. - с другой. Процессы правовой глобализации объективно нуждаются, таким образом, в конституционных оценках на уровне национальных государственно-правовых систем, хотя в то же время нельзя не учитывать, что они естественным образом - не только в силу глобальных последствий, но и по самой своей природе - выходят далеко за пределы собственно национальных конституционно-правовых систем.

Основу глобальной юридизации общественных отношений в современных демократических государствах составляют, прежде всего, *процессы правовой модернизации*. Они могут быть представлены в различных аспектах: а) институциональном, правотворческом, состоящем в сближении правовых систем современности; б) правореализационном аспекте, где особый интерес вызывает формирование наднациональных юрисдикционных органов; в) в аспекте утверждения новой правовой идеологии, нового типа правосознания и правовой культуры, что выражается, в том числе, в унификации правовых ценностей и сближении фундаментальных характеристик национальных правовых культур; и др.

Важное значение имеет в этом отношении уяснение ценностных критериев и ориентиров, лежащих в основе правовой глобализации и, соответственно, правового прогресса демократических государств, имея в виду признание в качестве, своего рода, аксиомы современного правового глобализма, что эти процессы должны развиваться в направлении *юридизации свободы, власти, собственности* как основополагающих компонентов современных социально-политических и экономических систем.

При всем том, что каждая эпоха неизбежно вносит свои коррективы в систему ценностей, на которые она ориентируется, представляется, что аксиологической и во многом - *праксиологической основой правовой глобализации* являются и, безусловно, должны сохраняться имеющие всеоб-

щее признание *универсальные конституционные ценности современной демократии* как общее достояние человеческой цивилизации. В их ряду - ценности свободы и прав человека, социальной справедливости и равенства всех перед законом, правового социального государства, разделения властей, политического, идеологического и экономического плюрализма и др.

Для современной государственно-правовой действительности, с точки зрения глобалистских тенденций ее развития, принципиальное значение имеет вопрос об иерархических связях и зависимостях в системном ряду соответствующих конституционных ценностей, о ценностных приоритетах в рамках процессов правовой глобализации. В наши дни актуальным является, в частности, вопрос о том, *являются ли глобалистскими приоритетами свобода и права человека или же в основу таких приоритетов должны быть положены ценности безопасности?*

Еще недавно основой интернационализации, сближения правовых систем, в том числе в направлении формирования единого правового пространства в Европе, безоговорочно признавались права человека. Благодаря имманентно присутствующей им ценностно-интегративной функции права человека приобрели наднациональный, интернациональный характер. Их признание на международном уровне и закрепление в нормах международного права лишь усилило всеобщность и обязательность заложенных в них требований в масштабах всего мирового сообщества. С момента международно-правового признания права человека как общесоциальная категория приобрели новое, дополнительное качество: они стали международными правами человека, получили четко выраженные нормативно-правовые начала международно-правового характера, что способствовало, в свою очередь, формированию международного права прав человека, международного гуманитарного права и позволило ретранслировать национальный ценностно-правовой потенциал в общемировом масштабе.

Принципиально иная ситуация сложилась на рубеже XX-XXI веков. На смену интернационализации на основе демократических ценностей приходит тенденция глобализации на основе критериев (принципов) безопасности личности,

общества, государства.

Однако можно ли рассматривать сами по себе ценности безопасности в качестве универсальных основ правового прогресса, интеграции социокультурных систем современности? Положительный ответ на этот вопрос представляется, по меньшей мере, спорным, равно как столь же ошибочно было бы «объявлять только права и свободы индивида высшей ценностью, существующей в обществе»¹. В современном мире главным является поиск баланса между ценностями публичного характера, с одной стороны, и личными, частными ценностями - с другой. В формализованном, нормативно-правовом выражении это проблема соотношения суверенной государственной власти (на характеристике власти как «суверенной» делаю акцент) и свободы, которая прямо или косвенно пронизывает всю систему конституционного регулирования, «присутствует» в каждом конституционном институте, каждой норме и статье Конституции. В этом смысле нахождение баланса власти и свободы составляет главное содержание теории и практики современного конституционализма².

Уже поэтому весьма острой является проблема конкуренции конституционных ценностей, лежащих в основе современных процессов глобализации и правового прогресса. В частности, игнорирование мультикультурной природы современных правовых систем, их национальных особенностей может привести в правоглобализационном процессе (и уже нередко приводит) к политической, идеологической, правовой экспансии экономически, военно-политически господствующих стран и блоков, в основе чего лежит не сила права, а право силы и, соответственно, отказ от фундаментальных конституционных идей народовластия и государственного суверенитета.

Одним словом, глобализация напрямую влияет на конституционные системы современных государств, предопределяет новые ценностные критерии их развития, модерни-

¹ Хабриева Т.Я. Конституционализм в России: 10 лет развития // Конституция и законодательство. По материалам международной научно-практической конференции. – М.: 2003. – С.13.

² См.: Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. – М.: "Юс-тициформ", 2005.

зации и защиты.

2. Правовая государственность как специфический объект модернизации. В условиях современного мира процессы модернизации являются неотъемлемым элементом универсальной тенденции глобализации, в рамках которой происходит взаимное переплетение, диффузия внутригосударственных и международных кризисов, конфликтов и противоречий, а преобразование жизнедеятельности конкретного общества и государства обуславливается системой универсальных принципов развития всего человечества.

В этом плане модернизация имеет в своей основе ряд объективно обусловленных, повсеместно проявляющихся относительно единообразных (в своей сути) предпосылок, среди которых следует выделить: экономические – формирование и развитие в большей части мира постиндустриального общества; информационные – реальность перспективы перехода человечества в информационную эпоху; социально-политические, связанные, с одной стороны, с геополитическими изменениями, вытекающими из закономерностей демократизации, отказа от тоталитарных режимов, а с другой стороны, с кризисом классических институтов демократии (избирательной системы, референдумов, традиционных партийных систем).

Правовые факторы модернизации проявляются, в первую очередь, во все более усиливающейся тенденции сближения англосаксонской и европейско-континентальной правовых систем, их конвергенции. Для нас, пожалуй, наиболее важное, по-своему революционное значение имеет в этом отношении проникновение в нашу национальную правовую систему (как и в континентальную систему права в целом) прецедентных начал. Достаточно вспомнить о приобретающих прецедентное значение для нашей правоприменительной практики решениях Европейского суда по правам человека, а также о юридической природе решений органов конституционного контроля государств континентальной Европы.

Специфическим объектом модернизационных процессов выступает государственность. Важно при этом учитывать, что, будучи объектом модернизации, государство одновре-

менно является ее доминирующим субъектом, призванным обеспечить не только создание инструментальной системы публично-правового управления, направленной на снятие кризисных явлений (конфликтов, противоречий), но и поддержание ее эффективного функционирования на основе принципов рационализации и оптимизации, как во внутригосударственном, так и в международном контексте³.

Модернизация государственности — это многоплановое глобальное явление, включающее в себя как «позитивные» проявления (дозволение, поощрение, стимулирование социально полезных тенденций развития), так и «негативные» формы правового воздействия на процессы обновления (предупредительные, пресекающие, запретительные), равно как и поиск новых прогрессивных направлений созидательной активности общества и государства. В этой связи модернизация государственности находится в двухплоскостной системе отношений, направленных, во-первых, на снятие социальных противоречий, поскольку образование и разрешение напряженности есть диалектическая основа любого развития. Во-вторых, на оптимизацию, рационализацию и повышение эффективности публично-властным образом организованной социальной системы (развитие в собственном смысле слова). При этом высшей нормативной формой опосредования данных отношений является Конституция.

Конституционализм как основа современных процессов правовой глобализации проявляет себя, в том числе, посредством конституционализации правовых систем, национальных отраслей права и всей системы правопорядка в международном (глобальном) масштабе. В этом находит свое подтверждение особая природа конституции как основного закона современных демократических государств.

3. Конституция – нормативная правовая основа модернизации российской государственности. Понимание сущности Конституции как документа, впитавшего в себя все многообразие социальных противоречий и в концентрированном виде выразившего вариативный набор возможных моделей развития общества, а также призванного конститу-

³ См. об этом: Тихомиров Ю.А. О модернизации государства // Журнал российского права. 2004. №4.

ционно-правовыми средствами способствовать (как реально действующий, работающий акт) разрешению таких противоречий, выбору наиболее оптимальных путей модернизации общества и государства - все это означает, что Конституция по самой своей сути выступает предпосылкой, идеальным итогом и институциональной основой модернизации.

Особенно отчетливо это проявляется на уровне конституционного правосознания как отражения конституционной культуры общества, важнейшим элементом которой выступает конституционная идеология. Ее функциональный потенциал применительно к рассматриваемой проблематике заключается в вытекающем из непосредственного действия Конституции прямом влиянии данного документа на формирование конституционной доктрины модернизации российской государственности, представляющей собой систему взглядов, идей и принципов, опосредующих отношение к социально-экономическому, политическому, социокультурному содержанию и юридическому (конституционно-правовому) оформлению преобразований общества и государства, определяющих стратегию развития российской государственности, роль Конституции в этих процессах.

Конституционная доктрина модернизации государственности не является абстрактно-умозрительной конструкцией; она имеет в своей основе фактические конституционные отношения и их формально-юридическое выражение, что в своем единстве предопределяет конституционно допустимые, нормативно определенные модели развития общества и государства. В этом отражаются глубинные триединые характеристики самой Конституции как: а) порождения нормативно-правового результата социальных противоречий; б) юридизированной формы их отражения и в) институционально-правовой основы разрешения противоречий и, соответственно, предпосылки конституционно-доктринального образа модернизации государственности, отвечающего общественным устремлениям по реформационному преобразованию общества и государства на основе баланса конституционных интересов основных социальных общностей и групп населения.

Таким образом, конституционная доктрина модерниза-

ции государственности выступает праксиологическим критерием формулирования, нормирования, реализации, оценки, корректировки и изменения тактических и стратегических решений, направленных на преобразование общества и государства.

Сущностная же характеристика Конституции в этом случае проявляется в том, что она является юридически узаконенным балансом интересов всех социальных групп общества, мерой достигнутого в обществе и государстве баланса между властью и свободой. Уже поэтому в юридическом плане Конституция есть политико-правовое порождение наиболее значимых социальных противоречий, выражающих соотношение между основными политическими силами общества. Конституция как основной закон государства призвана отражать на правовом уровне соответствующие противоречия и по мере возможности способствовать их разрешению с помощью специфического, юридико-правового конституционного инструментария воздействия на различные сферы общественных отношений.

Таким образом, определяя стратегию конституционного регулирования новых явлений общественной жизни, порожденных демократическими преобразованиями, следует исходить из того, что социальные противоречия, конфликты и различия во взглядах на их разрешение - дело нормальное. Конституция и текущее законодательство должны не нивелировать, а официально, на нормативно-правовом уровне, признав сам факт существования несовпадающих интересов, конфликтов и социальных противоречий, предложить эффективные правовые средства их разрешения.

Одновременно Конституция является ценностно-нормативной основой модернизации государственности. Будучи нормативно-правовым актом высшей юридической силы и являясь высшим выражением ценностно-нормативной системы общества, она оказывает на общество обратное аксиологическое воздействие.

Основным каналом такого воздействия является конституционная идеология, призванная закрепить основополагающие общедемократические мировоззренческие ценности, оказывающие влияние на сознание и поведение людей

и, в конечном счете, способствующие формированию у них демократического мировоззрения, политической и конституционной культуры, социально-правовой активности.

Особым механизмом объективации конституционной доктрины модернизации российской государственности и универсальным институтом разрешения социальных противоречий и конфликтов является судебно-конституционный контроль.

4. Конституционный Суд - универсальный институт развития модернизационных процессов. Являясь судебным органом конституционного контроля, он обладает государственно-властными полномочиями особого характера, позволяющими принимать решения, имеющие общеобязательный характер и нередко обладающие нормативностью, что имеет принципиальное значение, в том числе, для определения направлений и закрепления основных параметров модернизационных процессов.

Причем в данном случае речь идет не только о так называемом негативном правотворчестве, когда Конституционный Суд признает неконституционным определенное положение нормативного акта; нередко Суд выступает и "позитивным законодателем", формулируя правовые позиции нормативного характера, имеющие повышенную юридическую силу. Но и в первом, и во втором случаях Конституционный Суд осуществляет, в конечном счете, в рамках установленных конституционных процедур функцию по разработке и модификации конституционно-правовой доктрины модернизации государственности, в том числе путем урегулирования и снятия противоречий и конфликтов в социальной и правовой действительности. Такая функциональная направленность Конституционного Суда РФ как органа конституционного правосудия связана с объективными характеристиками самой Конституции, которая «покрывает собой» все разнообразие отношений, регулируемых правом, и представляет критерии верификации конституционности любого правового регулирования, она выступает как мерило «правности» всего права⁴.

В чем это выражается на практике? Речь идет, прежде

⁴ См.: Курис Э. О стабильности конституции, источниках конституционного права и мнимом всемогуществе конституционных судов // Сравнительное конституционное право. 2004. №3. - С.101.

всего, об универсализации конституционных ценностей, их распространении с помощью решений Конституционного Суда на правоприменительную и правотворческую сферы, на институты различной отраслевой принадлежности, что существенным образом способствует конституционализации государственной и общественной жизни. Это обеспечивается посредством различных способов, присущих конституционному правосудию:

а) конституционное истолкование правовых норм и институтов отдельных отраслей права, с помощью чего: уточняется нормативное содержание статьи закона; преодолевается коллизия между несколькими нормами путем поиска баланса содержащихся в них конкурирующих конституционных ценностей; выявляются системные, иерархические связи и зависимости между отдельными нормами правовых институтов защиты прав и свобод; придается новое, современное содержание норме «доконституционного» закона; и т.д.;

б) конституционная корректировка сложившейся правоприменительной практики, которая придала (может придать) неконституционный смысл нормам отраслевого законодательства;

в) выявление конституционной природы юридических институтов, непосредственно не закрепленных в Конституции, в том числе - на основе общепризнанных принципов и норм международного права, являющихся составной частью нашей правовой системы, имплементации международных конституционно-правовых стандартов в национальное законодательство;

г) толкование норм самой Конституции.

В этом плане представляется обоснованным тезис о *наличии системных взаимосвязей между глобализацией, правовым прогрессом и конституционализацией правопорядка*, что в самом общем виде выражается в интернационализации современного конституционализма, с одной стороны, и конституционализации самих процессов социальной действительности - с другой. Раскрытие содержания и уяснение сути этих связей и зависимостей является залогом ясного видения перспектив формирования единого мирового правопорядка, места России в соответствующих процессах

правовой глобализации.

Говоря в связи с этим о роли органов конституционного контроля в решении соответствующих задач, следует учитывать, что в решениях этих органов фундаментальные конституционные положения (существующие в виде принципов, основ и т.п.) как бы трансформируются в специфические нормативно-правовые требования социальной действительности, приобретают для правоприменителя и законодателя характер конституционных императивов.

Конституционный Суд как орган конституционного контроля обладает специфическим инструментарием трансформации (объективации) абстрактно-систематических установлений Основного Закона на уровень конкретных нормативно-обязывающих предписаний, в результате чего становится возможным его активное участие в идеологической (программно-методологической), функциональной, институциональной «рихтовке» государственно-правовой действительности. Это становится, в свою очередь, основой для установления конституционной идентичности отдельных институтов российской государственности сформулированным идеалам правового, демократического, федеративного, республиканского и социального государства как конституционной модели развития модернизационных процессов в Российской Федерации.

При этом предназначение конституционного правосудия как инструмента модернизации государства не замыкается пределами создания условий для снятия социальных кризисов, в результате чего обеспечивается необходимый для осуществления преобразований уровень стабильности общественных отношений. Роль конституционного правосудия непосредственным образом выходит также на уровень социально-развития российской государственности. Это обуславливается тем обстоятельством, что *сама по себе модернизация государственности, в конечном счете, есть процесс ее конституционализации*, в рамках которого представляется возможным выделить *институциональную конституционализацию* - создание рациональной организационно-правовой основы публичной власти в соответствии с требованиями разделения властей, федерализма, обеспечения

самостоятельности местного самоуправления; *функциональную конституционализацию*, предполагающую ориентацию на обеспечение возможностей выполнения публичной властью «общих дел». Важнейшим направлением модернизации государства посредством его конституционализации является в этом плане социализация государства, формирование социально-ориентированной рыночной экономики.

Поскольку же по своей природе правовые позиции Конституционного Суда РФ направлены, с одной стороны, на конкретизацию сконцентрированного в конституционных нормах и институтах правового содержания, а с другой - на выявление конституционно-правового смысла норм текущего законодательства и, следовательно, на раскрытие воплощенных в соответствующих нормативных положениях конституционных ценностей и целей развития российского государства и общества, они закономерно выступают в качестве *императивных требований реализации конституционной программы преобразования, модернизации социальной действительности*.

В результате Конституционным Судом РФ как органом конституционного правосудия обеспечивается последовательная гармонизация буквы и духа Конституции, приведение ее формально-юридического нормативного содержания - независимо от времени и политических условий ее принятия - в соответствие с реальными отношениями политического властвования, социальной и экономической организацией общества и государства. Тем самым *охрана Конституции, ее стабильность поддерживаются в органическом сочетании с динамизмом конституционной системы*.

Роль конституционного правосудия как фактора развития, преобразования конституции особенно важна, во-первых, для стран, имеющих «жесткие» основные законы, когда конституционные поправки и изменения могут быть внесены в усложненном порядке (что имеет место, в том числе, в России). Во-вторых, значение динамической функции конституционного контроля существенно повышается в периоды активных социально-политических преобразований, в особенности, в современных условиях всеобщей глобализации.

Это нашло свое практическое воплощение в конкретных

направлениях деятельности Конституционного Суда РФ и, соответственно, в его решениях, отражающих правовые позиции Суда по всему спектру проблем организации и функционирования публичной власти, формирования и развития рыночной экономики, обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

5. Вопросы модернизации российской государственности в решениях Конституционного Суда РФ. Модернизация государственности предполагает последовательное развитие механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, воплощающих в себе также ценности самой государственности (ч.1 ст.1, ст. 2, 18 и др. Конституции РФ). В этом качестве права человека выступают как одна из конституционных основ государственности, а последняя, в свою очередь, является институциональным выражением правовой свободы. Поэтому не случайно в ряде решений Конституционного Суда РФ принципы построения публичной власти рассматриваются как условия и гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина⁵. Отсюда ясно, что осуществляемая государством публичная политическая власть есть базовый институт современного конституционализма и одновременно - основной инструмент модернизационных процессов в обществе и государстве.

5.1. Модернизация публичной власти как поиск баланса централизации и децентрализации. Эффективность названных процессов непосредственно связана с действенностью публичной власти, оптимальностью ее конструкции, средств, способов, методов и форм осуществления, ее адекватностью актуальным социальным потребностям и достигнутому обществом уровню политико-правовой культуры. Уже поэтому для проведения успешной модернизации государственности публичная власть сама подлежит модернизационному воздействию.

В этой связи далеко не случайно, что вопросы публичной власти, включая муниципальную власть, в практике Конституционного Суда РФ занимают одно из центральных мест. Достаточно сказать, что сама категория «публичная власть»,

⁵ См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 года №10-П // СЗ РФ. 1995. №35. Ст.3424.

не имеющая формально-юридического конституционного и законодательного закрепления, была конституционализирована в решениях Конституционного Суда РФ в качестве родового понятия по отношению ко всем территориальным уровням организации населения в Российской Федерации⁶. При этом основой методологического подхода Конституционного Суда РФ к разрешению соответствующих вопросов явился принцип баланса централизации и децентрализации, требующий установления для каждой сферы подлежащих государственному регулированию общественных отношений разумной меры публично-властного воздействия и саморегулирования.

Данный принцип, непосредственно не закрепленный в Конституции РФ, имеет объективные конституционные предпосылки, а на формально-юридическом уровне источником его нормативной энергии являются более общие юридические постулаты, связанные с признанием в качестве основополагающих принципов разделения властей, федерализма, местного самоуправления, с одной стороны, а также свободы и автономии индивида, частной инициативы, неприкосновенности собственности и т.д. - с другой.

В связи с этим Конституционный Суд РФ, анализируя содержание конституционного принципа разделения властей, неоднократно указывал на то, что вытекающие из него требования распределения публично-властных полномочий по законотворчеству, исполнению законов и осуществлению правосудия, их организационное и персональное обособление, и недопустимость концентрации власти у одного из соответствующих органов должны быть сообразованы с требованиями взаимного уравнивания ветвей единой государственной власти, невозможности ни для одной из них подчинить себе другие⁷.

Особым образом принцип баланса централизации и де-

⁶ См., например постановления Конституционного Суда РФ: от 11 ноября 1997 года №16-П // СЗ РФ. 1997. №46. Ст.5339; от 15 января 2002 года №1-П // СЗ РФ. 2002. №6. Ст.626.

⁷ См., например, постановления Конституционного суда РФ: от 18 января 1996 года №2-П // СЗ РФ. 1996. №4. Ст.409; от 29 мая 1998 года №16-П // СЗ РФ. 1998. №23. Ст.2626; от 11 декабря 1998 года №28-П // СЗ РФ. 1998. №52. Ст.6447.

централизации проявляется в институтах местного самоуправления: с одной стороны, конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления есть безусловное требование децентрализации публичной власти, связанное с приближением публичной власти к населению, созданием условий для наиболее полного и оперативного выявления и удовлетворения потребностей населения⁸; с другой - само по себе местное самоуправление, будучи уровнем публичной власти, является формой территориальной самоорганизации населения⁹.

5.2. Модернизация судебной власти. Сферой повышенной важности, с точки зрения государственно-правовых преобразований, является правосудие. В условиях объективной потребности в широкомасштабных преобразованиях именно суд призван гарантировать правовой характер всех тех реформ, которые проводятся в обществе (уже это неизбежно подразумевает - отметим в скобках - правообоснованность, правоподчиненность административной, муниципальной, пенсионной и всякой другой реформы).

Активное участие Конституционного Суда в судебной реформе обуславливается самой природой конституционного контроля в системе разделения властей Российской Федерации, которая, как следует из взаимосвязанных положений статей 10 и 125 Конституции РФ, предполагает *обеспечение Конституционным Судом гармонизации отношений между ветвями государственной власти.*

Деятельность Конституционного Суда с самого ее начала способствовала становлению судебной власти как самостоятельной, равноправной в общей системе разделения властей. Во многих решениях Конституционного Суда РФ выявлялась и исследовалась сущность самой судебной власти в России, ее независимость, обеспечение свободного доступа к правосудию, состязательность, публичность судопроизводства, возможности обеспечения судебной защитой местного самоуправления, граждан и их объединений. В ре-

⁸ См. постановления Конституционного Суда РФ: от 24 января 1997 года №1-П // СЗ РФ. 1997. №5. Ст.708; от 15 января 1998 года №3-П // СЗ РФ. 1998. №4. Ст.532; от 30 ноября 2000 года №15-П // СЗ РФ. 2000. №50. Ст.4943.

⁹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 года №7-П // СЗ РФ. 2002. №14. Ст.1374.

шениях Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам судопроизводства было дано толкование конституционных принципов разделения властей, самостоятельности судебной власти; показана невозможность сужения законодателем, определяющим процедуры ее осуществления, дискреционных полномочий суда при разрешении дел по существу; раскрыт потенциал законодательных решений с учетом того, что при выборе их вариантов конституционное содержание соответствующих правовых институтов может быть обеспечено результатом действия норм права. При этом Конституционным Судом защищался конституционный статус единой федеральной судебной системы¹⁰; было принято решение, не допустившее снижения достигнутого уровня финансирования судов исходя из того, что Конституция и международные обязательства России по обеспечению независимого и эффективного правосудия исключают правомочие законодательной и исполнительной властей ухудшать условия финансирования судов, препятствуя нормальному функционированию судебной власти¹¹.

При этом Конституционный Суд подтверждал дискреционные полномочия судов как основу реальной судебной защиты во всех видах судопроизводства - по гражданским, административным, уголовным, арбитражным делам, применительно к сфере публично-правовых отношений, связанных с налоговым, таможенным, административным, уголовно-процессуальным регулированием, где гражданину особенно сложно противостоять государству, а также при защите социальных прав и в частно-правовых отношениях - при приватизации жилья и другого государственного имущества, при наследовании, изъятии собственности в социально оправданных публичных целях, при банкротстве и т.д.

Однако ценность широкой судебной компетенции и судебной защиты в целом не может быть обеспечена без соблюдения конституционных гарантий статуса судов и судей. Их регулирование законодателем также неоднократно было предметом рассмотрения Конституционного Суда. При этом

¹⁰ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года №3-П // СЗ РФ. 1996. №7. Ст.700.

¹¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июля 1998 года №23-П // СЗ РФ. 1998. №30. Ст.3801.

неприкосновенность судьи интерпретировалась как один из существенных элементов конституционного статуса судей, обеспечивающего самостоятельность судебной власти в целях защиты публичных интересов, а не личных судейских привилегий. Конституционным Судом раскрыто содержание и такой статусной гарантии независимости суда в федеральной судебной системе, как несменяемость судей¹².

Решения Конституционного Суда по вопросам судопроизводства служат конституционным ориентиром развития законодательства в этой области. Конституционные идеи справедливости, соразмерности, баланса частных и государственных интересов легли в основу новых УПК РФ, ГПК РФ, были использованы при принятии нового КоАП РФ, ТК РФ и других основополагающих нормативных актов.

5.3. Модернизация экономического порядка. Модернизация государства невозможна без модернизации его экономической системы, являющейся материальной основой всех иных реформ.

Поиск направлений модернизации экономического порядка предполагает выработку стратегии экономического и социального развития в соответствии с основополагающими принципами и целями конституционного развития общества и государства и формирования на этой основе модели конституционной экономики¹³, понимаемой весьма широко, всеохватывающе: это не только конституционные принципы рыночной экономики, но практически вся система конституционной организации власти в ее соотношении с экономической свободой и социально-экономическим положением общества, социальных групп, каждой отдельной личности. И это вполне естественно: вся Конституция РФ 1993 года, все ее главы в их органическом единстве имеют отношение к социально-экономическому развитию страны, задавая базовую логику ее экономике и основным параметрам взаимоотношений личности с обществом и государством.

Можно ли, однако, квалифицировать сформировавшуюся

¹² См., напр.: Определения Конституционного Суда РФ: от 23 июня 2000 года №177-О // Архив Конституционного Суда РФ. 2000; от 8 июня 2004 года №214-О // ВКС РФ. 2004. №6.

¹³ О конституционной экономике см.: *Баренбойм П.Д.* О соотношении конституционного права и конституционной экономики // Право и экономика. 2002. №1.

к настоящему времени экономику в полном смысле этого слова конституционной, если, например, как показывают социологические исследования, касающиеся оценки россиянами причин бедности и богатства, 70% опрошенных видят причину бедности в «плохой экономической системе» и, соответственно, 80% опрошенных считают, что причинами богатства является «экономическая» система, позволяющая богатым наживаться за счет бедных? Показательно, что это наиболее частые ответы; в то же время «способности и таланты», «усилия и упорный труд» как причина богатства рассматриваются россиянами в последнюю очередь. Преодоление данного положения - задача чрезвычайно сложная, комплексная. В ее основе лежат процессы преобразования отношений собственности.

Совершенствование отношений собственности является ключевой задачей в условиях формирования гражданского общества и утверждения нового конституционного строя в России. В процессе осуществления экономической реформы соответствующие преобразования должны получать адекватное отражение в законодательстве, что имеет объективные предпосылки с точки зрения самих закономерностей становления нового конституционного строя, рыночной экономики, где и свобода, и собственность как элементы гражданского общества существуют и проявляют себя в нормативно-правовой форме.

Решающее значение имеет при этом конституционное регулирование соответствующих отношений.

В этой связи закономерен удельный вес «экономических» дел в практике Конституционного Суда. Так, вопросы, связанные с *экономическими правами и свободами*, рассматривались Конституционными Судом РФ в более чем 30 постановлениях (14,5% от общего количества принятых). Интерес в данном случае представляет, например, анализ конституционного содержания права частной собственности и сделанный Конституционным Судом вывод, что возможность перераспределения собственности уравнивается конституционно-правовым принципом неприкосновенности частной собственности. Данный принцип может быть выведен из совокупности конституционно-правовых

положений и включает в свое нормативное содержание конституционные гарантии обеспечения частным собственникам возможности свободного использования принадлежащего им имущества, стабильности отношений собственности, недопустимости произвольного лишения имущества либо несоразмерного ограничения права собственности¹⁴.

В решениях Конституционного Суда затрагивались вопросы права частной собственности и права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной незапрещенной экономической деятельности – более 30 постановлений, в которых были сформулированы, в том числе, правовые позиции о том, что право частной собственности не является абсолютным и не принадлежит к таким правам, которые в соответствии со статьей 56 (часть 3) Конституции РФ не подлежат ограничению ни при каких условиях; о том, что конституционные условия ограничения права собственности федеральным законом в целях защиты соответствующих конституционных ценностей распространяются, по смыслу статей 8, 34, 35, 130, 132 и 133 Конституции РФ, в том числе, и на право собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований¹⁵; о том, что содержание регулирования отношений собственности законодатель не может определять произвольно, а должен исходить из того, что отношения собственности в Российской Федерации должны регламентироваться в соответствии с принципами правового государства, на основе юридического равенства и справедливости и т. д.

Значительное количество решений Конституционного Суда РФ посвящено налогам. Их общее количество по данным на 1 января 2005 года составляет 274 решения (12% от всех принятых решений), из которых - 21 постановление и 253 определения. Причем удельный вес дел, предметом запросов по которым являются нормы налогового законодательства, неуклонно возрастает.

5.4. Модернизация правозащитных отношений: консти-

¹⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2004 года №3-П // СЗ РФ. 2004. №9. Ст.830.

¹⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2000 года №14-П // СЗ РФ. 2000. №49. Ст.4861.

туционная концепция прав и свобод. Модернизация российской государственности посредством последовательной реализации конституционных принципов развития демократического правового государства предопределяет в качестве одной из ключевых проблему выполнения государством конституционных обязанностей по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина.

Анализ практики Конституционного Суда РФ в области защиты прав человека позволяет не только оценить состояние и перспективы усиления судебной защиты прав граждан, но и предложить с учетом сформированных Конституционным Судом правовых позиций некоторые новые концептуальные подходы к пониманию природы прав человека и их защиты в посттоталитарном обществе, признавшем в качестве основополагающих для своего развития конституционные ценности демократического социального правового государства.

В теории и практике современного российского конституционализма (который основан на признании общедемократических ценностей правового государства, рыночной экономики) пока лишь формируется новая концепция защиты прав и свобод человека и гражданина, в особенности - социальных и экономических. Речь идет, конечно, не о формально-юридических декларациях на высшем правовом (конституционном) уровне об этих правах. Если иметь в виду объем, пределы конституционного регулирования социальной сферы и реализуемых в ней прав человека, с этим у нас как раз все в порядке. Новая же концепция защиты прав граждан России должна воплощать в себе сплав теории и практики, отражать единство нормативной модели конституционных прав и практики - в том числе судебной - их защиты и реализации. И на этом уровне пока отсутствует единый концептуальный подход ко всей системе прав и свобод.

Например, что касается социальных прав, то законодательная власть нередко дает примеры чисто популистских решений социальных проблем с помощью финансово необеспеченных законодательных актов, что во многом является отражением глубоко укоренившихся в массовом общественном сознании прежних - советских представлений о

роли государства в социальной защите населения. В конечном же счете, речь идет о выборе между двумя концепциями социальных прав: а) *классическая либеральная концепция социальных прав*, предполагающая минимальное участие государства в социальном вспомоществовании, исключая юридически зафиксированные в конституции социальные обязанности государства перед гражданином и делающая основной упор на задачах защиты человеческого достоинства при возможном осуществлении государственных, а также (в большей мере) негосударственных, коммерческих социальных программ¹⁶; б) *концепция «социально-ориентированной» свободы граждан* в социальном правовом государстве.

Конституция России, весьма либеральная с точки зрения общеполитических, мировоззренческих подходов к решению фундаментальных проблем политической власти, рыночной экономики, положения личности в обществе и государстве, в то же время безоговорочно закрепляет *нормативно-правовую модель «социально-ориентированной» свободы*. Достаточно отметить тот факт, что уже в ст. 7 (ч.1) Конституции РФ, содержащей формулу социального государства, присутствует указание на «свободное развитие человека» как сущностную характеристику, важнейшую цель социального государства. Между тем свобода - главная доминанта правового, но не социального государства. Для социального государства такой доминантой являются идеи справедливости и равенства. Не случайно для большинства современных конституций традиционным является подход, в рамках которого природа социального государства определяется посредством категорий справедливости, равенства (ст.1 Конституции Испании), национальной солидарности (ст. 2 Конституции Турецкой Республики), гуманизма и т.п. Есть основание полагать, что *конституционная модель социального государства, закрепленная в Конституции РФ, содержит некий внутренний резерв для преодоления противоречий между принципами социального государства, с одной стороны, и правового государства - с другой*, на ос-

¹⁶ См. об этом подробнее: Шайо Андраш. Гарантии социальной защиты в посткоммунистических государствах //КПВО. 2001. № 4 (37). - С. 5-6.

нове баланса соответствующих конституционных ценностей. В поиске такого баланса незаменима роль Конституционного Суда. Показательно, что в Постановлении Конституционного Суда РФ от 19 июня 2002 года о проверке конституционности положений Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и положений ряда других законодательных актов, относящихся к социальной защите граждан, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы, конституционная обязанность государства по возмещению вреда здоровью, выводится из природы Российской Федерации и как социального, и как правового (выделено мною. – Н.Б.) государства со ссылкой на статьи 1, 2 и 7 Конституции РФ (пункт 2 мотивировочной части Постановления)¹⁷. Более того, в этом же Постановлении принцип справедливости выводится из норм статей 1 и 7 Конституции наряду с принципом равенства (статья 19).

Новые подходы к соотношению социального и правового начал российской государственности были сформулированы Конституционным Судом в Определении по жалобе гражданки Енборисовой П.Ф. на нарушение ее конституционных прав п.8 ст.14 ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»¹⁸. Заявительница – пенсионерка, проживающая на территории Челябинской области, оспаривала названное положение Федерального закона, предусматривающее, что сумма базовой и страховой части трудовой пенсии по старости не может быть менее 660 рублей, полагая, что установленный размер пенсионного обеспечения не покрывает минимальных расходов и не обеспечивает достойную жизнь, а потому умаляет достоинство личности, фактически лишает ее права на жизнь и тем самым нарушает статьи 15 (часть 4), 18, 20 (часть 1), 21 (часть 2) Конституции РФ, а также статью 11 Международного пакта от 16 декабря 1966 года об экономических, социальных и культурных правах, являющегося в соответствии с положениями статей 15 (часть 4) и 17 (часть 1) Конституции РФ составной частью

¹⁷ См.: Вестник КС РФ. 2002. №5. - С.68.

¹⁸ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 15 февраля 2005 года №17-О // СЗ РФ. 2005. №16. Ст.1479.

правовой системы России. Заявительница исходила из того, что минимальное пенсионное обеспечение должно быть не менее величины прожиточного минимума пенсионера в субъекте Российской Федерации.

Разрешая данное дело по существу, Конституционный Суд сформулировал ряд принципиально важных правовых позиций, касающихся соотношения принципов правового и социального государства. Конституционный Суд указал, *во-первых*, что государство обязано, исходя из имеющихся экономических ресурсов, установить такой порядок пенсионных отношений, который создавал бы реальные условия для эффективной компенсации лицам, не могущим в силу объективных обстоятельств обеспечить достаточный жизненный уровень, потерь от естественной (возрастной) утраты способности к труду и самообеспечению в объеме, гарантирующем их общую материальную обеспеченность на уровне, необходимом для удовлетворения их основных жизненных потребностей. Таким образом, Суд достаточно отчетливо подчеркнул необходимость разумного сочетания самостоятельной трудовой (и иной экономической) активности индивидов и их социальной поддержки в тех случаях, когда они утратили способность к самообеспечению, а в конечном счете, на необходимость разумного сочетания концепций либерального государства и государства всеобщего благосостояния, которое может быть определено, в частности, такой категорией как *государство, благоприятствующее труду*. *Во-вторых*, устанавливаемый законодателем размер гарантированной государством минимальной трудовой пенсии по старости должен обеспечивать, по крайней мере, такой жизненный уровень, при котором - с учетом всех иных предоставляемых конкретной категории пенсионеров мер социальной поддержки, а также исходя из того, что именно трудовая пенсия по своей юридической природе и предназначению направлена на восполнение потерь от объективной невозможности продолжения трудовой деятельности - не ставилась бы под сомнение сама возможность достойной жизни гражданина как пенсионера, осуществления им иных провозглашенных Конституцией РФ прав и свобод личности, и тем самым не умалялось бы его человеческое достоинство. То есть, имен-

но достоинство личности является критерием конституционности законодательных решений в сфере пенсионных отношений. В-третьих, проведя конституционный анализ категории прожиточного минимума, Суд пришел к выводу, что в рамках действующего правового регулирования показатели прожиточного минимума определяют объем экономических обязательств государства перед гражданином при установлении государственных пенсий и социальных пособий и должны рассматриваться как элемент нормативного содержания конституционного права на социальное обеспечение по возрасту, основу которого составляет пенсионное обеспечение (ч.1 и 2 ст.39 Конституции РФ), и, во всяком случае, они выступают конституционным ориентиром пенсионной политики при недостаточности на данный момент финансовых гарантий пенсионного обеспечения соответствующей категории граждан. Исходя из сказанного, а также приняв во внимание, что оценка конституционности оспариваемого положения невозможна вне связи с законодательным регулированием всей системы социальных отношений, предусматривающих предоставление лицам пенсионного возраста, в зависимости от их статусных характеристик дополнительной (помимо пенсии) социальной помощи, Конституционный Суд заключил, что оспариваемая норма не может рассматриваться как нарушающая конституционные права и свободы заявительницы, поскольку в ее конституционно-правовом истолковании предполагает установление лицам, приобретшим право на получение трудовой пенсии по старости в полном размере до вступления данного Федерального закона в силу, а также являющимся инвалидами II группы, ветеранами труда и тружениками тыла, минимального размера трудовой пенсии по старости, выражающегося в сумме её базовой и страховой части, который в совокупности с иными видами социального обеспечения и с учетом применения механизма своевременной индексации пенсионных выплат был бы во всяком случае не ниже величины прожиточного минимума пенсионера в субъекте Российской Федерации.

Сформулированные в названных (и множестве других) решениях Конституционного Суда РФ правовые позиции в

правозащитной сфере в своей совокупности составляют *нормативную основу концепции конституционных прав и свобод* и - в силу своей конституционной обусловленности - требующую создания эффективного механизма ее реализации, который предполагает совместные усилия органов и должностных лиц всех ветвей государственной власти. Данная концепция, ядром которой является встраивание индивидуальной инициативы в социальную солидарность при выполнении публичной властью естественных (объективно обусловленных) препятствий для эффективного правоупотребления, задает гуманистические рамки и цель процессу модернизации государства, замыкает его на интересы всех и каждого членов общества, создавая тем самым условия как для правового, так и для социально-экономического прогресса.

Таковы лишь некоторые направления деятельности Конституционного Суда РФ по выработке и корректировке основных направлений конституционной модернизации российской правовой государственности.

The Constitutional Court as the Institute of Modernization of the Russian statehood

N. Bondar
Judge of the Constitutional Court of Russian Federation

SUMMARY

The end of the XIX century and the beginning of the XX century were marked by the huge constitutional changes which reflected the entire depth, contradiction, and sometimes the national-historical tragedy of geopolitics changes of the contemporary world and some countries. It has found its reflection in the birth of a new political philosophy of the contemporary epoch and, correspondingly, in the elaboration of the principally

new values of the modern constitutionalism in the in the terms of globalism.

1. Globalization of the modern world and constitutionalism, in the quest of value criteria of the legal progress. Entire, universal character of the process of globalization is connected with its valuation of through the prism of dissemination in the planetary, overall measure in all spheres of social reality, including the legal one.

2. Legal statehood as the specific object of modernization. In the condition of the modern world the processes of modernization are inalienable element of the universal tendency of globalization, in the frame of which the mutual interweaving of interior-state and international crisis, conflicts and contradictions occur, and the transformation of the activity of a concrete society and state is caused by the system of the universal principles of development of the whole manhood. *Legal factors of modernization* appear, first of all, in the tendencies of rapprochement of Anglo-Saxon and European-continental legal systems.

3. Constitution is the normative legal basis of modernization of the Russian statehood. Comprehension of the essence of Constitution as a document, which involves all diversity of the social contradictions and in the concentrated way expresses the variety set of possible models of the development of the society, means *that Constitution by its essence acts with the perquisite, ideal summing and institutional basis of modernization.* Meanwhile, as the author states, *Constitution is the value-legal act of supreme judicial power of modernization* of the statehood. As the normative-legal act of the supreme judicial power and as the supreme expression of the valuing-normative system of the society, it has impact an opposite axiological influence on the society.

4. Constitutional Court as the universal institute of modernization of processes. As a legal body of constitutional control, its applies with state power authorities of a special disposition, and it often applies with contradiction which has principal importance, as well as for the definition of the trends and reinforcement of the main parameters of modernization processes. In this case, the so-called negative lawmaking is

mentioned when the Constitutional Court recognizes the non-constitutional the definite position of the normative act; in some cases the Court appears as "positive legislator" formulating the legal positions of the normative character which has supreme judicial power. Both in the first and in the second case, according to the author, *the Constitutional Court fulfils the function of elaboration and modification of the constitutional-legal doctrines of modernization of the statehood*, as well as with the help of regulation and removing the contradiction and conflicts in the social and legal reality.

5. The issues of modernization of the Russian statehood in the decisions of the RF Constitutional Court. The public political power fulfilled by the state is the main institute of the modernized processes which are considered as: *modernization of the public power as the search for the balance of centralization and de-centralization; modernization of the judicial power; modernization of the economic order; modernization of the relations of protection of rights; constitutional concept of rights and freedoms.*



А. Абрамовичюс
*судья Конституционного Суда
Литовской Республики*

Э. Ярашюнас
*профессор Университета
им. Миколаса Ромериса*

Некоторые аспекты воздействия Конституции на развитие уголовного права в Литве

I. С возникновением института конституционной юстиции Конституция стала реальным центром правовой жизни. Вот уже двенадцать лет Конституционный Суд Литовской Республики принимает решения о соответствии законов и других актов Сейма (парламента) Конституции, а также о соответствии актов Президента Республики и Правительства Конституции и законам. Решения Конституционного Суда корректируют правовое регулирование в уголовном, гражданском, административном праве а также в других отраслях права. В юридической литературе утверждается, что в этих отраслях права все больше чувствуется влияние Конституции, что конституционные императивы проникают во все сферы правовой реальности. Такой процесс именуется конституционализацией права.

Изменения и дополнения к уголовному законодательству, формирование новой правовой практики на основании коренных социальных, политических и экономических реформ, разработка и принятие нового Уголовного кодекса, а также и проблемы его применения - все эти события нынешнего десятилетия стали объектом изучения специалистов

уголовного права Литвы. С этими событиями нам следует связывать и имевшие место теоретические разработки в сфере уголовного законодательства и коррекции уголовно-правовой политики Литвы. Следует отметить, что трансформацию уголовного права можно понять лучше при рассмотрении проблем уголовного права в более широком контексте изменений правовой жизни Литвы. Можно заметить, что изменения в уголовном праве представляют собой важную часть изменений, происходящих в праве в целом, и что изменения в уголовном праве связаны с переосмыслением самого понятия права, его роли и значения в общественной жизни. Сердцевина современной правовой жизни Литвы - Конституция Литовской Республики, принятая на всенародном референдуме 25 октября 1992 г.

Главными факторами, влияющими на формирование новой правовой реальности, являются конституционное закрепление основных прав и свобод, система органов государственной власти, основанная на принципе разделения властей, прямое применение Конституции и возможность защиты своих прав на основании Конституции, учреждение и активная деятельность Конституционного Суда. Этот Суд является гарантом верховенства Конституции в системе права. Благодаря деятельности Конституционного Суда по толкованию Конституции и проверке конституционности законов и других правовых актов в Литве все в большей степени закрепляется понятие права как конституционно-центрической системы. Центром правовой жизни признается Конституция.

Уголовное право - одна из отраслей права, является частью единой правовой системы, основанной на верховенстве Конституции. Осознавая значимость Конституции для правовой системы в целом, целесообразно изучать воздействие Конституции на уголовное право.

Авторы этой статьи ставят целью исследовать вопрос о реальном состоянии конституционализация уголовного права Литвы, т.е. цель данного исследования – выяснить, каково значение конституционных параметров для специалистов, исследующих научные проблемы уголовного права, для законодателя, устанавливающего уголовно-правовое

регулирование, а также для судов общей компетенции, на практике применяющих уголовное законодательство.

II. В юриспруденции Конституционного Суда, проверяющего соответствие Конституции законов и других правовых актов, раскрывается истинное содержание конституционного регулирования. В конституционной юриспруденции конституционные принципы и нормы, имеющие обобщенный характер, приобретают ясные очертания. При толковании норм и принципов, непосредственно закреплённых в тексте Конституции, а также принципов, вытекающих из конституционного регулирования, Конституционный Суд расширяет «сеть» конституционных принципов. Эта «сеть» принципов стала обязательной к применению в законодательстве ординарного права. Результатом активной деятельности Конституционного Суда Литвы стало все более очевидное становление той части юриспруденции Конституционного Суда, в которой раскрыты конституционные принципы и отчетливо очерчивается содержание конституционных норм, инструментом проверки, а также корректировки ординарного права. Авторы согласны с утверждением, что самая большая заслуга конституционной юстиции в том, что сегодня национальная система «права оценивается с точки зрения ее соответствия Конституции»¹.

Конституция устанавливает основы правового регулирования. «Не существует таких правовых отношений, основы которых не были бы обусловлены конституционными нормами и принципами, устанавливающими фундамент отношений между государством, обществом, объединениями и частными лицами»². Именно в юриспруденции Конституционного Суда не раз подчеркивалось то, что законодатель или другие субъекты законотворчества могут действовать только в рамках компетенции, установленной Конституцией. Это является уже признанной юридической аксиомой. Конституционный Суд не раз отмечал, что благодаря конституционной юстиции мы воочию убеждаемся, что некоторые нормы

¹ Kūris E. Konstitucinė justicija Lietuvoje: pirmasis dešimtmetis // Justitia, 2003 Nr. 3-4. P. 2.

² Jarađiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas, Vilnius, Teisinės informacijos centras, 2003, P. 31.

права, будучи конституционными, вместе с тем являются не только конституционными, но и нормами конкретных отраслей права. Они основополагающие, потому что закреплены в Конституции. Такие нормы являются фундаментальными для этих отраслей права. По своей юридической силе они «возвышаются над» другими нормами этих отраслей. Но по своему содержанию и предмету, т.е. по регулируемым общественным отношениям, такие нормы принадлежат к отраслям права, которые регулируют соответственные отношения³. Такие нормы приобретают особую значимость при проверке соответствия Конституции конкретной отрасли ординарного права.

Несмотря на признание упомянутого «двуличия» норм и принципов Конституции, конституционных начал в конкретных отраслях права (за исключением права гражданского процесса) до настоящего времени значение не стало объектом специального исследования. Такая нерешительность понятна, так как здесь мы сталкиваемся с проблемой соотношения высшего права с отраслью права ординарного регулирования. При анализе этой проблемы пришлось бы обязательно оперировать категориями, свойственными как конституционному праву, так и конкретным отраслям права. Кроме того, специалисты конкретных отраслей права часто формально относятся к конституционным основам той или иной отрасли права. В лучшем случае, читатель найдет лишь данную с уважением оценку Конституции в качестве первичного источника отрасли права, иногда даже изложение нескольких конституционных принципов этой отрасли права в каком-нибудь разделе или в небольшом параграфе учебника по той или иной отрасли права. Обычно таким реверансом и заканчивается изучение конституционных изменений в этой отрасли права. В действительности же, проблемы отрасли права чаще всего анализируются изолированно от конституционного контекста.

III. Целью авторов этой статьи является исследование значимости для уголовного права конституционных норм и принципов, в особенности тех, что нашли свое отражение

³ Kūris E. Lietuvos Respublikos Konstitucijos principai // Birmontienė T., Jarađiūnas E., Kūris E. ...[et al.] Lietuvos konstitucinė teisė, 2 leidimas. Vilnius: LTU, 2002. P. 212.

в конституционной юриспруденции. Мы попытаемся выяснить, становится ли конституционное измерение признанным элементом правового регулирования и правовой практики в области уголовного права, элементом, который направляет развитие этой области права. Мы обязаны осознать тот факт, что до появления конституционной юстиции влияние Конституции на многие отрасли права было лишь минимальным. Поэтому некоторые авторы не без основания причисляли конституционное право к политическому праву. Появление конституционной юстиции и деятельность Конституционного Суда акцентировало нормативное значение Конституции и привело к тому, что конституционные нормы и принципы составляют фундамент всех отраслей права.

Одиннадцатилетняя практика Конституционного Суда в Литве подтверждает то, что этот Суд стал основным инструментом закрепления конституционных начал во всех отраслях права. В процессе анализа влияния юриспруденции Конституционного Суда (в целом, это влияние самой Конституции) на уголовное право мы отмечаем, что именно Конституционный Суд раскрыл содержание и смысл многих норм и принципов Конституции, имеющих решающее значение в уголовном праве. Направляющие параметры уголовного права выявляются в деятельности по толкованию Конституции. Например, анализируя содержание ст. 31 Конституции Литовской Республики в своем Постановлении от 10 июня 2003 г. Конституционный Суд констатировал, что в правовом государстве законодатель имеет право и, вместе с тем, обязанность законодательным путем запретить деяния, наносящие существенный вред интересам человека, общества или государства, или такие деяния, которые создают угрозу возникновения такого вреда. Следующие высказывания Суда, находящиеся в мотивационной части Постановления от 10 июня 2003 г., имеют значение для уголовного права: «В контексте рассматриваемого дела подчеркивается, что часть 4 ст. 31, устанавливающая, что наказание может быть назначено или исполнено только по закону, *inter alia*, означает, что по Конституции законодатель обязан в законодательном

порядке закрепить список уголовно-наказуемых деяний и уголовную ответственность за такие деяния, рассмотреть все обстоятельства, смягчающие уголовную ответственность, включая и те, которые *expressis verbis* не указаны в законе, и назначить менее суровое наказание, чем предусмотрено законом»⁴.

Непосредственные корректировки уголовного закона являются не менее важными. Постановления Конституционного Суда от 13 декабря 1993 г. (конфискация имущества как проблема уголовного наказания), от 13 ноября 1997 г. (ответственность несовершеннолетних), от 9 декабря 1998 г. (соответствие смертной казни Конституции), от 11 января 2001 г. (обратное действие уголовного закона), от 10 июня 2003 г. (санкция за преступление) направляли уголовно-правовое регулирование и его развитие.

Уже отмечалось, что Конституция является высшим правом. Она не только формирует основы всех отраслей права, но через конституционную юриспруденцию признает и универсальное правовое значение тех правовых принципов и установок, которые раньше воспринимались как имеющие значение только для конкретной отрасли права.

В юриспруденции Конституционного Суда мы находим и такие примеры, когда принцип ординарного уровня «переносится» на конституционный уровень. В Постановлении Конституционного Суда от 25 марта 1998 г. на конституционный уровень возвышен принцип уголовного и административного права, что исключение из правила *lex retro non agit* делается в том случае, когда упраздняется или смягчается уголовная или административная ответственность. Конституционный Суд констатировал, что в других отраслях права принятие правового акта с обратным действием было бы возможно при том условии, если это предусмотрено в самом законе и если такой правовой акт не ухудшает правового положения субъектов права⁵. Таким образом, в юриспруденции Суда понятие вышеупомянутого принципа получило новые очертания.

⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo kode so 45 straipsnio (1998 m. liepos 2 d. redakcija) ir 312 straipsnio 3 dalies (1998 m. vasario 3 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai // Valstybės žinios, 2003, Nr. 57-2552.

IV. Преступление и наказание – две классические категории уголовного права, «на основе которых формируется вся отрасль права»⁶. Вполне понятно, что эти категории уголовного права окружены особым вниманием «в поле» научной мысли уголовного права. Поэтому на первый взгляд может показаться, что проявлению конституционного права нет места. В дебатах о составе преступления, ответственности за преступление или освобождении от нее, казалось, мы сталкивались со специфическими проблемами. Из этого контекста вытекает потребность выделить изучаемые вопросы из общего правового контекста и все внимание и энергию направить только на решение этих вопросов. Таким образом, формируется изоляционистическое понятие уголовного права. Проявления такого понятия иногда наблюдаются в решениях некоторых официальных лиц или правоохранительных органов, когда они руководствуются только установленными в ординарном праве критериями и когда отсутствует понимание смысла связи между Конституцией и другими отраслями права.

Противоположный взгляд на данную проблему представляет понимание тесной связи между уголовным правом и другими отраслями права. Уголовное право тесно связано с другими отраслями права, оно существует и ее нормы реализуются во всей системе права. Такой взгляд подразумевает то, что конституционные нормы и принципы имеют особое, специфическое значение и влияние на уголовное право, т.е. на формирование и содержание как норм и принципов уголовного права, так и доктрины уголовного права. Это обусловлено тем, что Конституция является правовым актом, имеющим верховенство и являющимся фунда-

⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. kovo 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. liepos 18 d. nutarimo Nr.777 “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. vasario 3 d. nutarimo Nr. 77 “Dėl kainodaros reguliavimo” dalinio pakeitimo ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų, susijusių su šiluminės energijos, elektros energijos bei gamtinių dujų kainų nustatymu, dalinio pakeitimo bei pripažinimo netekusiais galios” atitikimo Lietuvos Respublikos ástatymui “Dėl Lietuvos Respublikos ástatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir ásigaliojimo tvarkos” // Valstybės žinios, 1998, Nr. 29-784.

⁶ Abramavičius A., Ėepas A. Drakdienė A. ... [et al.], Baudžiamoji teisė: Árendroji dalis, 2-as papildytas leidimas, Vilnius: Eugrimas, 1998. P. 15.

ментом правовой системы государства. По мнению известного польского конституционалиста Л. Гарлицки, уголовное право должно быть основано на фундаментальных конституционных принципах. «В демократическом правовом государстве уголовное право должно быть основано хотя бы на двух фундаментальных принципах: на точном определении актов, которые запрещены под страхом наказания <...>, и на запрещение ретроактивного действия закона, предусматривающего более тяжкое уголовное наказание»⁷.

Именно в Конституции закреплены краеугольные установки правового регулирования, Конституция – основа законодательства. Конституция представляет собой основной источник уголовного права и других отраслей права. Принимая уголовно-правовые акты, законодатель обязан не нарушать норм и принципов Конституции. При решении научных проблем в уголовном праве вообще нельзя игнорировать конституционных ценностей, направляющих правовое регулирование и практику. Поэтому антиномической изоляционистическому понятию уголовного права является понятие уголовного права, как интегрированного в правовую систему, основанную на верховенстве Конституции. С другой стороны, мы всегда должны задавать вопрос: раскрыл ли и разъяснил ли Конституционный Суд смысл и содержание конституционных принципов, важных для уголовного права? Только зрелая конституционная юриспруденция создаст предпосылки для закрепления конституционного измерения в этой отрасли права, только тогда мы сможем ощутить реальное влияние Конституции на уголовное право. Верховенство и приоритет конституционных норм и принципов в отношении норм уголовного права предполагает обязанность законодателя и лица, применяющего эти нормы, придерживаться конституционных норм и принципов, заставляет не уклоняться от требований Конституции в области уголовно-правового законодательства и применения такого законодательства.

С этим аспектом соотношения Конституции и уголовного права напрямую связано и воздействие Конституции на науку уголовного права. Уголовно-правовое законодательство и

⁷ Garlicki L. La jurisprudence du tribunal constitutionnel polonais (1991–1995), Varsovie, Bureau du Tribunal constitutionnel, 1997, P. 18.

применение уголовного законодательства неотделимы от основ и принципов, сформулированных в науке уголовного права. Идеи, понятия, категории и концепции, разрабатываемые наукой уголовного права, не могут опровергать конституционных ценностей, не могут отрицать конституционных оснований уголовного права.

Главные принципы правотворчества закреплены в Конституции. Основания разных отраслей права обуславливают уголовно-правовое законодательство и его применение, а также влияет на правовую мысль в целом. При такой постановке вопроса особое значение приобретает юриспруденция Конституционного Суда, в которой раскрывается содержание конституционных норм и принципов, с их учетом оценивается правовое регулирование. Конституционная юриспруденция помогает укоренить конституционные императивы в уголовных законах, способствует корректировке этих законов.

В самом общем смысле, можно выделить три основных аспекта соотношения Конституции и уголовного права:

- 1) воздействие Конституции на науку уголовного права;
- 2) воздействие Конституции на уголовное правотворчество;
- 3) воздействие Конституции на применение уголовно-правовых норм, т.е. на судебную практику.

Можно отметить, что Конституция имеет не только прямое, но и косвенное воздействие на уголовное право. В случае косвенного воздействия ни в научной работе, ни в судебном решении, ни в разъяснительной грамоте проекта уголовного закона не упоминаются положения Конституции, в них нет ссылок на практику Конституционного Суда, но в то же время нормы уголовного права, их содержание фактически зиждятся лишь на конституционных положениях.

V. И так, первый аспект взаимодействия Конституции и уголовного права – это соотношение Конституции и науки уголовного права. С первого взгляда может показаться, что, вряд ли, представляется возможным говорить о влиянии Конституции на науку уголовного права. Ведь Конституция – это определенная область права, а наука уголовного права является одной из областей науки. Возникает

воплне логический вопрос, возможно ли вообще какое-либо взаимоотношение между областью права и областью правовой науки.

Как известно, наука уголовного права в общепризнанном смысле – это совокупность разных идей, взглядов, концепций, теорий о таких правовых явлениях, как преступное деяние и наказание. Именно целью науки уголовного права и является раскрытие сущности, закономерностей и специфики уголовно-правовых идей, норм уголовного права, а также выяснение сущности, закономерностей и специфики применения уголовно-правовых норм. Но какую ценность представляет исследование, которое пренебрегает Конституцией, закрепленными в ней нормами и принципами, предопределяющими всю правовую систему. В науке уголовного права (как и в других областях правовой науки) нельзя формулировать такие идеи, концепции, теории, которые противоречили бы положениям Конституции. Именно Конституция является тем правовым мерилom (или той правовой меркой), которое нужно учесть как при разъяснении уголовно-правовых норм, их применении, так и при формулировании идеи об изменениях действующих уголовно-правовых норм.

По нашему мнению, одна из главных задач науки уголовного права – это сделать конституционные нормы и принципы достоянием науки уголовного права. Именно на основании этих принципов и норм нужно анализировать отдельные институты уголовного права, а также строить перспективы развития уголовного права как одной из отраслей права.

С данной точки зрения, анализируя труды представителей литовской уголовно-правовой науки, надо отметить, что вопросу взаимоотношения Конституции и уголовного права уделялось и уделяется недостаточное внимание. Фактически, в литовской правовой науке не имеется работ, в которых рассматривались бы вопросы о соотношении Конституции и уголовного права, вопросы о конституционных основах уголовного права.

Даже в учебнике по общей части уголовного права лишь в обобщенной форме при анализе принципов уголовной политики указываются некоторые закреплённые в Конституции

ции принципы (равноправия, законности, гуманизма), которые, по мнению авторов учебника, имеют значение и для уголовного права. Нормы и принципы Конституции, их влияние на уголовное право эпизодически упоминаются и в учебнике по особенной части Уголовного права.

Надо отметить, что из числа литовских ученых, занимавшихся и занимающихся проблемами уголовного права, практически лишь профессор Владас в своих научных трудах анализировал отдельные аспекты взаимодействия Конституции и уголовного права⁸. В. Павилонис в своих статьях, написанных сразу же после принятия Конституции Литовской Республики, подчеркивал значение Конституции для уголовного права, анализировал влияние Конституции на создание и совершенствование норм системы уголовного права. Так, по его мнению, в Конституции закреплены институты, имеющие важное значение для всех законов, в том числе и уголовных. Но в то же время В. Павилонис полагал, что прямое действие многих конституционных принципов фактически невозможно, так как принципы реализуются через конкретные уголовно-правовые нормы. Поэтому он придерживался того мнения, что нельзя взаимосвязывать прямое применение Конституции с нормами особенной части уголовного права⁹.

В. Павилонис в своих научных трудах затронул и один из основных аспектов взаимодействия Конституции и уголовного права - это вопрос о конституционных истоках уголовных законов. В данном случае он акцентировал то, что на уголовные законы, как и на другие отраслевые законы, влияет не только одна или несколько норм Конституции, но вся их совокупность.

Конкретно при рассмотрении влияния конституционных норм на нормы уголовного права В. Павилонис выделил три вида конституционных норм: 1) нормы-цели; 2) нормы-принципы; 3) декларативные нормы¹⁰. По его мнению, именно от вида конституционных норм и зависит их взаимо-

⁸ Надо иметь в виду, что В. Павилонис в 1993–2002 г. был судьей Конституционного Суда Литовской Республики.

⁹ Pavilonis V., Konstitucija ir baudžiamosios teisės problemos // Konstitucijos tiesioginio taikymo problemos. Vilnius, 1993, P. 103.

связь с уголовным правом¹¹.

В последнее время в Литве появились и некоторые другие работы, в которых с той или иной позиции рассматривались проблемы взаимоотношения Конституции и уголовного права. Так один из соавторов данной статьи в одной из своих работ анализировал вопрос о конституционных принципах уголовного права. В данной работе положения Конституции, которые закрепляют конституционные принципы уголовного права, были подразделены на две группы: а) положения Конституции (т.е. нормы и принципы), действующие и влияющие на все или большинство отраслей права, в том числе и на уголовное право (например, принцип правового государства; принцип равенства перед законом, нормы о неприкосновенности собственности, нормы о защите достоинства и т. п.); б) положения Конституции, которые, как правило, связаны и в основном влияют на уголовное право (например, норма о том, что никто не должен быть подвергнут наказанию за одно и то же преступное деяние дважды, норма, запрещающая принуждать лицо давать показания против себя, членов семьи, близких родственников и т.п.)¹².

В этом смысле, т.е. при определении приоритета, значения Конституции как наивысшего права над уголовным правом, представители литовской науки уголовного права ничем особенным не отличаются от представителей науки уголовного права в других странах Центральной и Восточной Европы.

В то же время, можем заметить, что в работах ученых западно - европейских стран, в которых рассматриваются уголовно-правовые проблемы, вопросам осмысления взаимоотношения Конституции и уголовного права уделяется больше внимания. Так один из самых популярных в Германии комментариев к Уголовному кодексу под редакцией

¹⁰ Критический взгляд на такую классификацию содержится в учебнике по конституционному праву. См. Lietuvos konstitucinė teisė, 2 leidimas, Vilnius: LTU, 2002, P. 217.

¹¹ См. Pavilonis V. Konstitucinės baudžiamosios įstatymų redakcijos ištakos // Konstitucija, įmogus, teisinė valstybė. Vilnius, 1997, P. 86.

¹² См. Abramavičius A. Lietuvos baudžiamosios teisės konstituciniai principai Europos Sąjungos teisės kontekste // Konstitucija, nacionalinė teisė ir Europos teisė. Vilnius, 2004, P. 123-136.

Schönke/Schröder начинается с раздела, в котором анализируются вопросы взаимодействия конституционного и уголовного права. Авторы данного комментария подчёркивают то, что пределы и основы уголовного права закреплены в Основном Законе Германской Федеративной Республики (это и есть Конституция Германии). По их мнению, Основной Закон на уголовное право действует прямо – через нормы, имеющие специфическое уголовно-правовое содержание, и косвенно – через принципы, закреплённые в Конституции. В то же время в упомянутом комментарии указывается и на то, что уголовное право определённо воздействует и на конституционное право¹³. Значение Конституции для уголовного права рассматривается и в других работах немецких ученых криминалистов. Например, профессор Клаус Роксин понятие правового добра в уголовном праве выводит из Конституции. Именно анализу этого вопроса посвящён специальный раздел¹⁴ в одной из им написанных монографий.

VI. Как уже отмечалось, одним из аспектов взаимодействия Конституции и уголовного права является влияние Конституции на уголовное правотворчество. В данном случае надо отметить, что спецификой литовской действительности явилось то, что усовершенствование Уголовного Кодекса началось еще до принятия в октябре 1992 г. Конституции Литовской Республики и этот процесс в то время проходил на основании положений Временного Основного Закона. Как известно, Верховный Совет Литовской Республики актом от 11 марта 1990 г. восстановил Независимую Литовскую Республику и в тот же день утвердил Временный Основной Закон Литовской Республики. В упомянутом законе было установлено, что в Литовской Республике далее действуют лишь те законы и другие правовые акты, которые не противоречат Временному Основному Закону. Именно уже на другой день после утверждения Временного Основного Закона Верховный Совет Литвы в законодательном порядке, на основании вышеупомянутого положения признал ут-

¹³ Schönke/Schröder Strafgesetzbuch. Kommentar. 24 Auflage, München, 1991.

¹⁴ Roxin C. Strafrecht. Allgemeiner Teil. Band I. Grundlagen der Aufbau der Verbrechenslehre. 2 Auflage, München, 1994, S. 14-16.

ратившей силу ст. 79 (уклонение от очередного призыва на действительную военную службу), ст. 210 (уклонение военнообязанного от военного учета), ст. 211 (уклонение военнообязанного от выполнения учений) Уголовного кодекса Литовской Республики. Надо отметить, что это был первый и единственный случай в практике уголовного законодательства, когда законодатель при внесении изменений в Уголовный кодекс Литвы в самом законе об изменениях прямо ссылался на положения Конституции.

Стремление законодателя привести нормы уголовного закона в соответствие с Временным Основным Законом обусловило возникновение определенных поправок к Уголовному кодексу.

Так, Законом от 4 октября 1990 г. «Об изменениях и дополнениях к Уголовному кодексу Литовской Республики» на основании положений Временного Основного Закона, определяющих основы государственного устройства, принципы организации и деятельности органов государственной власти, основные права и свободы человека были коренным образом изменены нормы Особенной части Уголовного кодекса, в которых была установлена уголовная ответственность за государственные преступления. Вышеупомянутым законом также было изменено название второй главы Особенной части Уголовного кодекса «Преступления против социалистической собственности». Данная глава Уголовного кодекса была переименована и получила название «Преступления против государственной и общественной собственности». Такое название данной главы обусловили положения ст. 44 Временного Основного Закона, в которых было установлено, что собственность Литовской Республики состоит из частной собственности граждан, из собственности граждан, объединившихся в группы (коллективы), из государственной собственности.

25 октября 1992 г. на референдуме была принята Конституция Литовской Республики, которая и обозначила начало нового этапа в развитии уголовного права. Влияние Конституции Литовской Республики на уголовное право в основном ничем не отличается от влияния Конституций других стран Европы.

К примеру, принятая в декабре 1993 г. Конституция Российской Федерации тоже оказала фундаментальное влияние на последующую законопроектную работу над Уголовным кодексом. Целый ряд общеправовых принципов и установок, прежде всего относительно прав и свобод человека и гражданина, имел самое непосредственное отношение к Уголовному кодексу Российской Федерации. Таковы конституционные нормы и принципы о приоритете международного права над внутригосударственными нормами и принципами, об обратной силе закона, о недопустимости дискриминации личности по признакам пола, образования, национальности, социального положения и др.¹⁵

Рассматривая вопрос о влиянии Конституции Литовской Республики на уголовное законодательство, в первую очередь, хотелось бы отметить, что в 2000 г. был принят новый Уголовный кодекс Литовской Республики, который с 1 мая 2003 г. вступил в силу. При разработке данного Уголовного кодекса существенное значение имели нормы и принципы Конституции.

В то же время, наряду с разработкой нового Уголовного кодекса, до его вступления в силу, на основании положений Конституции вносились определенные изменения и в действующие уголовные законы: принимались новые уголовно-правовые нормы, усовершенствовались действующие нормы. Большая часть таких новых или измененных уголовно-правовых норм потом была перенесена в новый Уголовный кодекс. Поэтому при анализе соотношения Конституции и уголовного правотворчества отдельно не будем выделять влияния Конституции на новый Уголовный кодекс и на Уголовный кодекс, действовавший до 1 мая 2003 г.

Соотношение норм и принципов Конституции с уголовным правотворчеством можно рассматривать с трёх позиций:

1) влияние Конституции на создание и совершенствование уголовно-правовых норм, определяющих основы и принципы уголовной ответственности;

2) влияние Конституции на создание и совершенствование уголовно-правовых норм, определяющих систему нака-

¹⁵ См. Курс уголовного права. Общая часть. Учение о преступлении. Т. 1. - Москва, 2002. - С.57-58.

зания, их виды и правила назначения наказаний;

3) влияние Конституции на создание и совершенствование уголовно-правовых норм, определяющих уголовную ответственность за конкретные виды преступных деяний.

Влияние Конституции на уголовно-правовые нормы, определяющие основы и принципы уголовной ответственности, уже проявилось в законе от 19 июля 1994 г., которым был изменен ряд норм тогда действовавшего Уголовного кодекса.

Так, данным законом ст. 3 Уголовного кодекса (основания уголовной ответственности) была дополнена конституционным положением о том, что никто не должен быть подвергнут наказанию за одно и тоже преступное деяние дважды. В новом Уголовном кодексе такое положение осталось, и к тому же в статье нового Кодекса, регламентирующей основные положения уголовной ответственности (ст. 2), на основании ст. 7 Конституции было установлено, что незнание закона не освобождает от уголовной ответственности.

Также законом от 19 июля 1994 г. Уголовный кодекс был дополнен ст. 71, регулирующей вопросы выдачи преступника (экстрадиции). Сперва в этой статье было установлено, что гражданин Литовской Республики, совершивший преступление, не может быть выдан иностранному государству. Далее эта норма, основываясь на положениях Конституции, усовершенствовалась, и в ней было определено, что гражданин Литовской Республики, совершивший преступное деяние, может быть выдан иностранному государству или передан Международному уголовному суду только в соответствии с международным договором Литовской Республики.

Положения Конституции имели определенное влияние и на нормы уголовного права, регламентирующие обстоятельства, исключающие уголовную ответственность. Так, в уголовных законах, принимая во внимание закрепленный в Конституции принцип неприкосновенности жилища (ст. 24), были расширены пределы необходимой обороны и было установлено, что превышением пределов необходимой обороны не признается деяние, совершенное при защите от

вторжения в жилище. В новом Уголовном кодексе, определяя условия правомерности научного эксперимента¹⁶, законодатель руководствовался частью 4 ст. 21 Конституции, согласно которой без свободного согласия человека нельзя с ним проводить эксперимент или медицинские опыты.

Как уже отмечалось, одним из направлений соотношения Конституции и уголовного правотворчества является влияние конституционных норм и принципов на уголовно-правовые нормы, определяющие систему наказаний, их виды и правила назначения наказаний.

В данном случае надо отметить, что законодатель, внося поправки в Уголовный кодекс, отказался от тех видов наказания или иных мер уголовного воздействия, конституционность которых вызывала серьезные сомнения. Так, из системы наказаний были исключены такие виды наказаний, как ссылка и высылка, была признана утратившей силу ст. 60 Уголовного кодекса, которая регулировала назначение медицинских мер принудительного характера, применяемых в отношении алкоголиков и наркоманов. Принимая во внимание закрепленные в ст. 23 Конституции основы охраны и неприкосновенности собственности, а также учитывая интерпретацию данных основ в решениях Конституционного Суда Литовской Республики, законодателем усовершенствовались уголовно-правовые нормы, определяющие конфискацию имущества. На данный момент по новому Уголовному кодексу конфискации подлежит лишь то имущество, которое явилось орудием, средством или результатом преступных деяний (ст. 72).

Одним из наиболее дискуссионных вопросов был вопрос о конституционности смертной казни. Конституционный Суд в своем постановлении от 9 декабря 1998 г. констатировал, что смертная казнь противоречит Конституции. Именно это решение Конституционного Суда послужило основанием для того, чтобы смертная казнь была исключена из системы наказаний¹⁷.

И, наконец, рассмотрим вопрос о влиянии положений Кон-

¹⁶ По новому Уголовному кодексу Литвы это является одним из обстоятельств, включающих уголовную ответственность.

¹⁷ См. Абрамвичюс А., Пралиестис Й. Литва: проблема смертной казни в конституционном правосудии // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. - N 2 (47), 2004. - С. 141-143.

ституции на уголовно-правовые нормы, определяющие уголовную ответственность за конкретные виды преступных деяний.

На основании положений Конституции об охране свободной честной конкуренции, о защите интересов потребителя в Уголовном кодексе была установлена уголовная ответственность за определенные виды преступных деяний, посягающих на принципы честного хозяйствования. Например, в уголовных законах была установлена ответственность за незаконную деятельность юридического лица (ст. 203), за ложное заявление о деятельности юридического лица (ст. 205), за мошенническое получение кредита (ст. 207), за преступное банкротство (ст. 209) и т. д.

Немаловажное значение для уголовного правотворчества, связанного с установлением уголовной ответственности за определенные виды преступных деяний, имели положения Конституции, в которых были закреплены права и свободы человека. Это послужило тому, что законодателем были признаны утратившими силу определенные статьи Уголовного кодекса, в которых была предусмотрена ответственность за уклонение от лечения венерической болезни, за сокрытие источника венерической болезни. Так же была упразднена уголовная ответственность за половое сношение между мужчинами на добровольных началах.

Положения Конституции имели влияние не только на содержание уголовно-правовых норм, но и на саму структуру уголовных законов. Так, при разработке нового Уголовного кодекса велись дискуссии о том, нужен ли в Уголовном кодексе отдельный, самостоятельный раздел, в котором были бы определены особенности уголовной ответственности несовершеннолетних. Одним из основных мотивов, который предопределил появление в новом Уголовном кодексе такого раздела, было то, что в Конституции отдельно закреплена охрана несовершеннолетних (ч. 3 ст. 39).

VII. И последний аспект взаимодействия Конституции и уголовного права - это влияние конституционных норм и принципов на судебную практику. Обычно при применении уголовно-правовых норм суды в своих решениях почти не ссылаются на нормы и принципы Конституции. Даже Вер-

ховный Суд Литовской Республики, одной из функций которого является формирование единой судебной практики, применяя уголовный закон, разъясняя содержание уголовно-правовых норм, прямо не ссылается на положения Конституции.

Практически, влияние положений Конституции на применение уголовно-правовых норм выражается в том, что суды, руководствуясь ст. 110 Конституции в тех случаях, если есть основание предполагать, что закон или иной правовой акт, который должен быть применен по конкретному делу, противоречит Конституции, приостанавливают рассмотрение этого дела и обращаются в Конституционный Суд с просьбой вынести решение о соответствии этого закона или другого правового акта Конституции.

Такого рода обращений было немного. По данным на 1 сентября 2004 г. из 418 полученных в Конституционном Суде обращений лишь восемь относились к конституционности уголовно-правовых норм.

VIII. Рассмотрение указанных аспектов воздействия Конституции на уголовное право Литвы позволяет сделать несколько выводов.

Первый вывод: конституционное измерение в науке уголовного права, в правовом регулировании и в судебной практике только начинает становиться одним из неотъемлемых элементов уголовного права Литвы; следует также заметить, что еще сильно в сознании специалистов уголовного права укоренившееся понятие уголовного права как изолированной системы, которое меняет понятие уголовного права как составной части правовой системы, основанной на верховенстве Конституции.

Второй вывод: одна из главнейших задач ученых в области уголовного права - превратить важные для уголовного права конституционные нормы и принципы в неотъемлемую часть уголовно-правового мышления, правотворчества и правоприменения.

Третий вывод: как ученые, так и практики уголовного права должны осознать, что если соответствие Конституции еще не установлено, толкование уголовно-правовых норм,

навсегда останется незавершенным. В случае применения антиконституционного положения уголовного закона могут быть нарушены права и свободы человека.

Четвертый вывод: так как конституционные императивы постепенно становятся обязательными элементами уголовного права, можно утверждать о начале конституционализации уголовного права Литвы.

Some Aspects of the Influence of the Constitution over the Development of the Criminal law in Lithuania

A. Abramavichius

Judge of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania

E. Yrashunas

Professor of the University after Micolas Romeris

SUMMARY

The authors have tried to answer several questions. To which extent does the Constitution of the Republic of Lithuania which entrenches the fundamental principles of law-making influences the criminal law? Have the constitutional imperatives become an inalienable element of the criminal law? Is the influence of these constitutional imperatives comparatively strong? It needs to be noted that it is the content of the constitutional norms and principles which is of importance to the criminal law and is defined by the Constitutional Court in its jurisprudence. The jurisprudence of the Constitutional Court plays a major role in regard to fortification of the significance of the Constitution in the criminal law.

The decade of activity of the Court has resulted in a more profound influence of the Constitution on a science of the criminal law, legal regulation and legal practice in the area of criminal law. According to the authors, the constitutional dimension

gradually evolves into one of the elements of criminal law. However, for the time being, the dawn of constitutionalisation of the criminal law only may be recognised. The jurisprudence of the Constitutional Court enjoys particular importance. This jurisprudence exposes the content of the constitutional norms and principles which are the criterion of evaluation of each and every piece of legal regulation. The analysis of the impact of the Constitution upon the criminal law enables the authors to draw several conclusions. It needs to be noted that the Constitutional dimension in the science of criminal law, in the legal regulation and legal practice in the area of criminal law is only gradually becoming one of inalienable elements in criminal law. If the compliance of the aforementioned norms is not evaluated both the scholarship and practice of criminal law would face the never-ending challenge of incomplete interpretation of the criminal law norms. When anti-constitutional norms are applied, the fundamental rights and freedoms of a person are endangered. It is worth to be noted that long living understanding of the criminal law as an isolated branch of law is becoming more and more permeated by the understanding of the criminal law as constituent part of a system of law based on the supremacy of a constitution.

One of the main tasks faced by the criminal law scholarship is to adopt importance of the criminal law constitutional principles and norms as an inborn part of criminal legal thinking, criminal law-making and application.



М. Митюков
заслуженный юрист
Российской Федерации, профессор

Предтеча конституционного правосудия (к истории Комитета конституционного надзора СССР) (продолжение)

2. Закон о конституционном надзоре: политико-правовые дискуссии

Разработка проекта Закона «О конституционном надзоре в СССР» осуществлялась специально созданной для этого комиссией Съезда народных депутатов с участием представителей всех союзных республик. В нее входили крупные ученые-юристы: член-корр. АН СССР С.С.Алексеев, Вице-президент АН СССР В.Н.Кудрявцев, доктора юридических наук Ю.Х. Калмыков, Д.А. Керимов, А.А. Собчак, А.М. Яковлев и др. При комиссии была образована рабочая группа в составе: Д.А. Керимова (председателя комиссии Съезда по подготовке проекта Закона о конституционном надзоре в СССР), докторов юридических наук А.М.Ларина, М.И.Пискотина, В.К.Собакина, А.И.Экимова и кандидата юридических наук Л.В. Лазарева⁶⁸. Проект рождался в течение четырех месяцев чрезвычайно напряженной работы. И, как позднее вспоминал С.С.Алексеев, одним из главных спорных вопросов, поднимаемых им, был вопрос: конституционный надзор или конституционный суд? Первоначально был подготовлен проект Закона в полном соответствии с действовавшей тогда ст. 125 Конституции СССР. Однако в ходе работы вы-

⁶⁸ См.: ВСНД и ВС СССР. 1989. № 1. Ст.24; Керимов Д.А., Экимов А.И. Конституционный надзор в СССР//Сов.государство и право. 1990. № 9. - С.5.

явилась необходимость уточнить и конкретизировать отдельные положения этой статьи, с учетом чего подготовить и второй законопроект о конституционном надзоре. 10 ноября 1989 года проекты новой редакции статьи 125 Конституции и Закона «О конституционном надзоре в СССР» были обсуждены на заседании Президиума Верховного Совета СССР, который в целом их одобрил и вынес на рассмотрение Второго Съезда народных депутатов⁶⁹.

Проект Закона «О конституционном надзоре в СССР» не ограничивался определением организации и порядка деятельности Комитета конституционного надзора СССР. Он устанавливал также цели конституционного надзора в стране, возможность создания органов конституционного надзора союзных и автономных республик и основные принципы деятельности этих органов.

Вместе с тем как этот законопроект, так и проект поправок в статью 125 Конституции явились поводом для продолжения политически ожесточенной дискуссии по проблемам конституционного надзора. Предметом ее стали вопросы: необходимо ли вообще создавать ККН; каков должен быть статус органа охраны конституции и его наименование; круг полномочий, масштаб и объекты конституционного надзора; субъекты обращения в Комитет и юридическая сила его актов. Впервые обращено внимание и на правозащитный характер деятельности органа конституционного надзора. Как заметил один из исследователей настоящей проблемы А.М. Барнашов, характер «дискуссии предопределялся прежде всего необходимостью «встроить» этот новый потенциально достаточно демократический институт в прежнюю чужеродную для нее систему полновластия Советов, по своей сути отвергавшую любые элементы сдержек и противовесов и даже слабые попытки самоограничения власти». Серьезным «наложением» на развернувшийся спор были усложнившаяся социально-экономическая и политическая обстановка в стране, обострение межнациональных отношений, сильное

⁶⁹ См.: Керимов Д.А. О проекте Закона о конституционном надзоре в СССР//Второй Съезд народных депутатов СССР. Бюл. № 15. 21 декабря 1989 г. Изд. Верх. Совета СССР. - С.36-38, 47; Алексеев С.С. Третья власть. Станет ли ею Комитет конституционного надзора//Известия. 1991, 23 февр.

противостояние между федеральным центром и союзными республиками, причем многие из них в своем стремлении к суверенизации стали отвергать принцип верховенства общесоюзного законодательства над республиканским⁷⁰.

Уже при обсуждении проекта повестки Второго Съезда народных депутатов СССР развернулся весьма яркий обмен мнениями о том, включать ли в нее вопросы принятия Законов «О проекте Закона о конституционном надзоре в СССР» и «Об избрании Комитета конституционного надзора СССР». Этим вопросам был придан сугубо политический характер. Ряд депутатов от прибалтийских республик, поддержанных коллегами из межрегиональной депутатской группы, требовали исключить их из повестки дня. А.А. Плотниекс, профессор Латвийского госуниверситета, заявил, что «в случае создания Комитета конституционного надзора СССР, который должен отстаивать незыблемость Конституции СССР, которая устарела, мы наденем юридический намордник на политику перестройки». Затем и другими депутатами в обоснование этого тезиса утверждалось, что названные вопросы не могут рассматриваться, поскольку не обсуждались в Верховном Совете СССР, его палате - Совете Национальностей, представляющем интересы республик, и принятие Закона о конституционном надзоре затормозит законотворческий процесс; Комитет конституционного надзора необходим для развития правового государства, которое еще не построено. Предлагалось подождать, пока не будут созданы обновленный Союз и новая Конституция СССР, а также механизмы защиты меньшинства, имея в виду республики. А Ф.М. Бурлацкий сетовал, что у нас «деформирован замысел Комитета конституционного надзора», не учитывается иностранный опыт, в частности американский, где Верховный Суд в «наиболее редчайшем случае ... занимается штатными законами»⁷¹.

Сторонники немедленного принятия Закона о конституционном надзоре, возражая своим оппонентам, мотивировали необходимость включения вопросов о ККН в повестку

⁷⁰ См.: Барнашов А.М. Роль Комитета конституционного надзора СССР в правовой охране Конституции/Актуальные проблемы государства и права в современный период: Сб. статей/Под ред.В.Ф.Воловича. Часть 1. Томск: ТГУ, 1998. - С.85-86.

⁷¹ См.: Второй Съезд народных депутатов СССР. Бюл. № 2. 12 дек. 1989 г. Изд. Верх. Совета СССР. - С.5-7, 9-16.

тем, что Съезд народных депутатов вправе рассмотреть любой вопрос, в том числе и упомянутый Закон, необходимость в котором обусловлена «болезненными» процессами в союзных республиках, игнорирующих верховенство Конституции СССР. В интересах союзного и правового государства создать конституционный надзор в целях защиты демократических прав граждан от дискриминационных законов союзных республик. Кроме того, обращалось внимание на то, что конституционный надзор необходим для защиты национальных меньшинств⁷². Эта точка зрения была поддержана большинством депутатов: за нее проголосовало - 1595, против - 437 человек. В числе противников включения в повестку Съезда вопросов о конституционном надзоре оказались и видные представители политической и интеллектуальной элиты страны: Г. Арбатов, П.Г. Бунич, Г.Э. Бурбулис, Ф.М. Бурлацкий, Т.И. Заславская, В.А. Коротич, Р.А. Медведев, Г.Х. Попов, Р.З. Сагдеев и др.⁷³

Многие депутаты прибалтийских республик вновь выступили против Комитета конституционного надзора СССР. Еще до начала обсуждения этого вопроса, как видно из записки Г. Шахназарова от 21 декабря 1989 г. М. Горбачеву, группа прибалтийских депутатов (Ландсбергис, Лауристин, Грязин и др.) заявили Г. Шахназарову и К. Лубенченко, что «прибалтийские республики не могут согласиться с принятием этого закона (о конституционном надзоре в СССР — М.М.), поскольку контроль ККН над их конституциями и законами означал бы, что они тем самым отказываются от курса на утверждение своего суверенитета... Конституция СССР находится сейчас в «разобранном» виде и невозможно контролировать соответствие ей тех или иных актов, когда сама она подлежит полной замене. Поэтому они предложили, сославшись на то, что проект закона не обсуждался в Верховном Совете СССР, поручить ему основательно

⁷² Там же. - С.7-8, 13-14, 18-20.

⁷³ Как пишут Н.И. Бирюков и В.М. Сергеев, «сложилось парадоксальное положение: в то время как демократические депутаты возражали против создания в стране института с репутацией и статусом демократического символа, их противники из рядов партийно-государственной номенклатуры заговорили вдруг о правовом государстве и правах человека» (см. работу названных авторов: Становление институтов представительной власти в современной России. - М., 2004. - С. 142)

рассмотреть и усовершенствовать проект закона, чтобы внести на следующий Съезд народных депутатов. «Очевидно, - констатировал Г.Шахназаров, - речь идет о попытке просто оттянуть принятие решения»⁷⁴.

В соответствии с этим сценарием, депутаты «Балтийской парламентской группы», поддерживаемые некоторыми другими коллегами⁷⁵, на Втором Съезде народных депутатов СССР отстаивали позицию, что «нововведения не только не служат восстановлению суверенных прав союзных республик, но и сужают их существовавшие до сих пор права», лишают их «права на суверенное законодательство». При таких обстоятельствах, по их мнению, «конституционный надзор служил бы антиперестроечным реакционным целям»⁷⁶. Высказывались также предложения, что создание ККН преждевременно, поскольку «нет новой Конституции», проект закона о конституционном надзоре и кандидатуры в Комитет конституционного надзора не обсуждены, а поэтому вопрос необходимо отложить на год-два либо до следующего Съезда⁷⁷. А депутат А.В.Менжуренко (Омская обл.) утверждал, что «нелогично голосовать за создание Комитета сейчас», поскольку он «будет препятствовать осуществлению лозунга «Вся власть Советам!» и «должен выступить против народовластия». По его мнению, создается «ведомство по охране дореволюционной Конституции»⁷⁸. А.И.Казанник (Омская обл.) также заявил, что «поскольку у нас нет стабильной Конституции СССР, то мы не сможем эффективно

⁷⁴ См.: Шахназаров Г. Цена свободы. - С.444.

⁷⁵ На вечернем закрытом заседании МДГ 21 декабря 1989 г. обсуждался вопрос о Комитете конституционного надзора и было принято решение: по просьбе депутатов Прибалтики воздержаться или голосовать против (см.: Исаков Б. Председатель Совета Республики. Парламентские дневники 1990-1991. - М.: Палея, 1996. - С.96-97).

⁷⁶ См.: Выступления депутатов И.Н.Грязина и В.К.Мотеки//Второй Съезд народных депутатов СССР. Бюл. № 15. 1989 г. - С.50-53; Бюл. № 17. 22 дек. 1989 г. - С.33-35; Бюл. № 19. 23 дек. 1989 г. - С.16-17.

⁷⁷ См.: Выступления Р.А.Медведева (Москва), А.И.Казанника, Ю.Н.Афанасьева (Москва), И.Д.Хадыркэ (Молдавская ССР), С.Г.Шапхаева (Бурятская АССР), В.Я.Скудры (Латвийская ССР), Т.Е.Абуладзе (Грузия), М.И.Лауристин (Эстонская ССР), С.Н.Хаджиева (Чечено-Ингушская АССР), И.Я.Кезберса (Латвийская ССР)//Второй Съезд народных депутатов СССР. Бюл. № 15. - С.5-6, 61-62; Бюл. № 16. - С.73, 89; Бюл. № 17. - С.21-24, 27-28; Бюл. № 19. - С.4-6, 14.

⁷⁸ См.: Второй Съезд народных депутатов СССР. Бюл № 19. - С. 10.

осуществлять этот контроль..., и предлагаю не обсуждать и не принимать Закон о конституционном надзоре в СССР и не формировать органы конституционного надзора»⁷⁹.

Большинство депутатов не поддержали эти предложения. Д.А.Керимов убеждал коллег, что «исторические обстоятельства сложились у нас так, что мы не можем остановить нашу законотворческую деятельность до принятия новой Конституции СССР и вынуждены... на ходу вносить в нее необходимые изменения и дополнения». В действующих Конституции СССР, конституциях союзных и автономных республик «немало демократических норм», принято «множество законов конституционного уровня..., ключевые положения которых ...вольются в новую Конституцию СССР». Все это, по мнению Д.А.Керимова, требует незамедлительно создать механизм, обеспечивающий строгое, единообразное и последовательное исполнение законодательных актов. Одним из основных звеньев этого механизма должен стать институт конституционного надзора. А.В.Удалов заявил, что «мы ... опоздали» с созданием Комитета конституционного надзора. «Он должен был бы появиться одновременно с принятием Конституции и в 1918, и в 1936, и в 1977 годах. Раз есть Основной Закон, должен быть и орган, контролирующий его исполнение». При этом депутат ссылаясь на пример демократических западных стран. А.А.Собчак обратил внимание на то, что создание такого комитета не нарушит права союзных республик, «одна из важнейших задач его как раз и должна состоять в том, чтобы при принятии союзными республиками тех или иных актов не ущемились права народов, населяющих эту республику и являющихся национальными меньшинствами». «Мы, - говорил этот известный политик, - создаем новую политическую систему. А для ее закрепления мы должны создать и соответствующие государственные и законодательные структуры. Комитет конституционного надзора - это одна из тех необходимых государственных структур, которые будут создавать и разделение властей, и соответствующую независимость определенных государственных ор-

⁷⁹ Там же. Бюл. № 15. - С.6.

ганов от политических ... при решении различного рода конфликтов как законодательного порядка, так и конфликтов на уровне граждан». Подводя итог своей речи, А.А.Собчак подчеркнул, что ККН «должен быть органом, который являлся бы барометром, фиксирующим, как в той или иной союзной республике соблюдаются права человека, права каждого гражданина независимо от его национальности». При этом он выразил уверенность, что Комитет станет очень мощным катализатором ускорения принятия новой Конституции, учитывая, что в нем будут собраны лучшие юридические силы страны⁸⁰.

Депутат Г.К.Крючков отметил, что препятствий для принятия Закона о конституционном надзоре СССР не имеется и потому, что практически учтены все предложения прибалтийских республик, высказанные на первом Съезде народных депутатов. Законопроектом теперь предусматривается, что заключение Комитета в конфликтных ситуациях может быть отклонено Съездом. Приведение конституций союзных республик в соответствие с Конституцией или Законом СССР признается прерогативой только самих республик. В то же время союзные республики не могут быть исключены из сферы федерального конституционного надзора. «В любой федерации, - заявил Г.К.Крючков, - функционирование конституционного надзора, являющегося неперенным атрибутом правового государства предполагает наличие специального органа... везде к компетенции такого органа отнесена проверка соответствия федеральной конституции и законодательству всех правовых актов, в том числе и конституционных законов, входящих в федерацию. Это равно относится и к рассмотрению споров между федерацией и входящими в нее республиками, а также споров между республиками»⁸¹. Помимо этого, депутатом Г.И. Демидовым (Пензенская обл.) акцентировалось внимание на том, что Комитет конституционного надзора нужен не только в целях нормализации экономической ситуации и межнациональных отношений, но и «чтобы подзаконные акты не приобретали

⁸⁰ Там же. - С.36-37, 53-57.

⁸¹ Там же. Бюл. № 16. - С.68-72.

⁸² Там же. Бюл. № 17. - С.24-26.

приоритетного значения по сравнению с законом»⁸². И, наконец, депутат Р.А. Базарова (Туркменская ССР) обращала внимание на то, что образование Комитета конституционного надзора СССР относится к компетенции Съезда, а поэтому для передачи вопроса на обсуждение Верховного Совета СССР нет оснований⁸³.

Некоторые депутаты из прибалтийских республик (В.И.Яровой, Н.С.Тихонович, Е.В.Коган, В.И.Алкнис) отмечая, что создание ККН представляется бесспорным в связи с углублением конституционного конфликта между союзным государством и республиками, видели роль Комитета в стабилизации положения в стране и первоочередной проверке конституционности уже принятых законов, нарушающих права человека⁸⁴.

Г. Шахназаров, на основе переговоров с «балтийской парламентской группой», еще 21 декабря 1989 года в целях принятия Закона о конституционном надзоре предложил такой компромисс: из текста законопроекта изымаются формулировки, которые дают право ККН следить за соответствием Конституции СССР конституций и законов союзных республик, исключается упоминание о порядке разрешения разногласий между Союзом ССР и республиками. Кроме того, принимается постановление Съезда народных депутатов о введении в действие названного Закона с 1 января 1990 года, второй пункт которого должен гласить: «Считать необходимым, чтобы вопросы соответствия конституций и законов союзных республик Конституции СССР были рассмотрены Верховным Советом СССР и Верховными Советами союзных республик после принятия Конституции СССР и конституций союзных республик». Суть компромисса, как указывал Г. Шахназаров в адресованной М.Горбачеву записке, заключается в том, «чтобы отложить спорный вопрос, тем самым дав возможность уже сейчас создать ККН, который осуществлял бы свои полномочия на общесоюзном уровне, а также мог давать заключения по спорам между республиканскими и другими национально-территориальными образованиями». Автор записки полагал целесообраз-

⁸³ Там же. Бюл. № 19. - С. 18-19.

⁸⁴ Там же. Бюл. № 17. - С.10-21, 38-40.

ным дать согласие на такой вариант, поскольку «принятие закона вопреки позиции прибалтийских республик означало бы, по существу, что Комитет с самого своего основания явился бы мертворожденным институтом. Во-первых, он не смог бы утвердить себя уже в том, что прибалтийские республики отказались бы признать его полномочия. Во-вторых, они не направили бы своих представителей в Комитет и тем самым поставили под вопрос полноценность Комитета. Наконец, еще раз отложить принятие закона значило бы дискредитировать саму идею. Прибалтийские депутаты, - докладывал Г. Шахназаров, - дали понять, что если это компромиссное предложение будет принято, то лучше всего, если с ним выступит М.С.Горбачев»⁸⁵.

Сначала в «содокладе» Горбачева по обсуждаемому вопросу была повторена его прежняя идея, что и без Комитета конституционного надзора СССР есть механизм контроля за исполнением Конституции - это контрольная функция Президиума Верховного Совета СССР. Однако введение такого очень важного института, как ККН, будет усиливать правопорядок, законность в стране. Далее было подчеркнуто, что созданию этого органа препятствуют группа прибалтийских депутатов и МДГ⁸⁶. Но подводя итоги обсуждению законопроекта о конституционном надзоре, М.С. Горбачев, фактически, во многом соглашается с предложенным компромиссом, в главных чертах воспроизведенным Д.А. Керимовым в докладе Редакционной комиссии⁸⁷. Он поддерживает идею о том,

⁸⁵ См.: Шахназаров Г. Цена свободы. - С.444-445. Уже тогда многим было очевидно, что предложенный компромисс являлся тактической «уловкой» национальных движений в Прибалтике на пути к независимости. И те ожидания от него, о которых писал Г. Шахназаров, не сбылись. Так, Верховный Совет Латвийской ССР постановлением от 1 марта 1990 г. «О введении в действие на территории Латвийской ССР Закона СССР от 23 декабря 1989 года «О конституционном надзоре в СССР» не признал права государственных органов власти СССР осуществлять надзор за Конституцией и законами «суверенной Латвийской ССР» и предложил исключить из закона упоминание об осуществлении надзора за конституциями и законами союзных республик (см.: Лазарев Б.М. Можно ли было сохранить СССР (правовое исследование). - С. 141). В составе ККН СССР не оказалось представителей из прибалтийских республик из-за бойкота ими этого органа (см.: Постановление Верховного Совета СССР от 26 апреля 1990 г. «Об избрании членов Комитета конституционного надзора СССР»//ВСНД и ВС РФ. 1990. № 18. Ст. 314).

⁸⁶ См.: Второй Съезд народных депутатов СССР. Бюл. № 15. - С.47-50.

⁸⁷ См.: Второй Съезд народных депутатов ССР. Бюл. № 18. - С.9-17, 27.

что положения Закона, касающиеся надзора за соответствием конституций и законов союзных республик Конституции и законам СССР, вступают в силу одновременно с будущими изменениями и дополнениями раздела Конституции СССР о национально-государственном устройстве⁸⁸. Предложение вызвало неоднозначную реакцию. Отдельные депутаты полагали, что в Законе о конституционном надзоре, исходя из необходимости защиты прав человека и национальных меньшинств, Комитету надо предоставить более широкие и реальные права по проверке актов республик, в том числе приостанавливать их неконституционные акты. «Недалек тот час, - заявил В.И.Яровой, - когда даже Комитет конституционного надзора не в состоянии будет разрешить глубокие противоречия, возникшие между Союзом и республиками...» По мнению этого депутата, можно согласиться с тем, чтобы ограничить права Комитета функциями разрешения споров и согласования конституционных норм и законодательных актов Союза и союзных республик, но для этого необходимо четко разграничить их компетенцию⁸⁹. В.И.Алкисис прямо обвинил М.С.Горбачева: «Вы в очередной раз пошли на компромисс. Нельзя бесконечно поддаваться... сильному давлению, есть вещи, дальше которых уже отступать нельзя... та поправка к проекту Постановления (о порядке введения в действие Закона «О конституционном надзоре в ССР» - ММ), которую раздали..., практически выдает карт-бланш всем союзным республикам на законодательную инициативу, противоречащую Конституции СССР»⁹⁰.

Большинство депутатов призывали «пойти на компромисс», «считаться с реальностью», чтобы принять Закон о конституционном надзоре и сформировать Комитет конституционного надзора СССР. Депутат Л.И.Сандуляк, завкафедрой Черновицкого государственного университета, даже счел компромиссные поправки в законопроект «свидетельством большой государственной мудрости», которая позволит сохранить СССР⁹¹. В результате 23 декабря 1989 года были

⁸⁸ Там же. Бюл. №19. - С.24.

⁸⁹ Там же. Бюл. № 15. - С.57; Бюл. № 17. - С.13-14, 38-39.

⁹⁰ Там же. Бюл. №19. - С.8.

⁹¹ Там же. - С.9, 13-15.

приняты законы «Об изменениях и дополнениях статьи 125 Конституции (Основного Закона)»⁹² и «О конституционном надзоре в СССР»⁹³, которые исключали возможность приостановления Комитетом конституционного надзора СССР положений конституций и законов союзных республик, или их отдельных положений, относительно которых приняты заключения о неконституционности. Согласно Постановлению Съезда народных депутатов СССР, принятого тогда же, положения названного Закона, касающиеся надзора за соответствием конституций и законов союзных республик Конституции и законам СССР, должны вступить в силу одновременно с изменениям и дополнениями раздела Конституции СССР о национально-государственном устройстве СССР. Правда, это исключение не распространялось на осуществление Комитетом с 1 января 1990 года надзора за нормативными правовыми актами, касающимися основных прав и свобод граждан⁹⁴.

Сопутствующим главной проблеме (создавать ли ККН) был вопрос концептуального масштаба - о статусе органа охраны конституции: достаточно ли для этого функций конституционного надзора либо надо использовать иной институт как по наименованию, так и по сущности? Вновь, как и в предыдущих дискуссиях, ряд ораторов на Съезде народных депутатов говорили о преимуществах судебного конституционного контроля в форме конституционного суда либо конституционного комитета. «Отсутствие такого суда или такого комитета, - заявил А.А. Собчак, - это серьезный недостаток нашей существующей политической и законодательной системы». С перспективой на будущее и И.Д. Хадыркэ считал, что конституционный суд нужен «как наивысший механизм регулирования межнациональных отношений, поддержания порядка в стране, исключения возможности возврата сталинизма с его репрессиями целых народов». Конституционный суд, по его мнению, исключил бы возможность принятия необдуманных указов, контролировал бы диктат ведомств⁹⁵. Те, кто критиковал законопроект

⁹² См.: ВСНД и ВС СССР. 1989. № 29. Ст.574

⁹³ См.: ВСНД и ВС СССР. 1989. № 29. Ст.572.

⁹⁴ См.: ВСНД и ВС СССР. 1989. № 29. Ст.573.

⁹⁵ См.: Второй съезд народных депутатов СССР. Бюл. № 15. - С.55, 60-61.

о конституционном надзоре в СССР с позиции «недостаточности» полномочий в отношении правотворчества союзных республик, также полагали, что «высшим органом правового регулирования в стране мог бы стать Конституционный Суд СССР, который должен быть наделен правом вето, приостановки и отмены всех законодательных актов, не соответствующих нормам международного права и Конституции СССР»⁹⁶.

При обсуждении вопроса о конституционном надзоре некоторые депутаты высказывались об «эстетическом» невосприимчивости слова «надзор», предлагали переименовать ККН в Комитет по защите Конституции либо в Конституционный совет. Возражая последнему предложению, А. Керимов немотивированно утверждал, что «Конституционный совет... это Конституционный суд. Мы к этому еще не готовы. Со временем мы придем к такому изменению». По этой же причине он выступал и против поправки об исключении из законопроекта права ККН по собственной инициативе рассматривать вопросы о конституционности нормативных актов⁹⁷. Естественно, что подобная позиция отражала консервативную точку зрения. Г.Шахназаров вспоминает: «И еще одну важную задачу не сумел решить Горбачев. Юристы уговаривали его учредить одновременно с парламентом Конституционный Суд, однако сильно было и давление тех, кто опасался, что Суд и впрямь начнет выносить вердикты, поправляя Президента и Верховный Совет. Людям, едва вышедшим из прежней системы и сохранившим в сознании ее предрассудки, подобный порядок казался и недопустимым, и несправедливым. Иное дело, если коллегия будет сигнализировать, что «не так» в указе и законе. В соответствии с этим и был создан Комитет конституционного надзора, лишенный реальных полномочий»⁹⁸. Хотя уже во второй половине 1989 г. в Концепции новой Конституции Союза ССР, предложенной Институтом государства и права АН СССР, отстаива-

⁹⁶ См.: Выступление В.И. Ярового//Второй Съезд народных депутатов СССР. Бюл. № 17. - С.14.

⁹⁷ Там же. Бюл. № 2. - С.11; Бюл. № 15. Ст.41; Бюл. № 16. - С.85; Бюл. № 17. - С.36-37; Бюл. № 18. - С.17.

⁹⁸ См.: Шахназаров Г. Указ соч. - С. 152.

лась идея преобразования Комитета конституционного надзора в Союзный конституционный суд с наделением его правом приостанавливать действие законов и объявлять их недействительными⁹⁹.

Непростым оказался и вопрос о целях и принципах конституционного надзора в СССР. В проекте Закона отмечалось, что надзор учрежден в целях обеспечения соответствия Конституции СССР, конституциям союзных и автономных республик актов государственных органов и общественных организаций, охраны демократических основ советского общества, прав народов страны, прав и свобод личности. А.А.Собчак заявил, что для ККН на первом месте должен быть человек. Развивая эту мысль, М.И.Умарходжаев настаивал на том, что «важнейшей целью конституционного надзора должна быть защита прав и свобод личности». И предложил учесть этот момент в редакции статьи 1 обсуждаемого Закона, где главной целью указать, что конституционный надзор учрежден в целях обеспечения охраны основных прав и свобод личности. В результате - конструкция названной статьи была перестроена, и охрана конституционных прав и свобод личности, прав народов оказалась второй по счету целью конституционного надзора после обеспечения верховенства конституций, хотя в докладе Редакционной комиссии утверждалось: «права человека выходят на первый план»¹⁰⁰.

Отдельные депутаты подвергли сомнению принцип независимости осуществления конституционного надзора, выразившийся, главным образом, в подчинении лиц, избранных в Комитет, только Конституции СССР. Они полагали, что эти лица должны подчиняться также Съезду народных депутатов. На что Д.А.Керимов резонно заметил, что в такой ситуации «принцип разделения властей окажется под ударом. Члены Комитета... должны подчиняться только и исключительно Конституции... при этих условиях они смогут успешно осуществлять свои функции. Если же они будут подчиняться какому-либо, хотя бы даже высшему органу власти,

⁹⁹ См.: Сов. государство и право. 1990. № 4. - С. 15-22.

¹⁰⁰ См.: Второй Съезд народных депутатов СССР. Бюл. № 15. - С.42, 56; Бюл. № 16. - С.77; Бюл. № 18. - С.11.

то тогда фактически надзор ускользнет от Комитета в руки этого органа»¹⁰¹.

Другой группой вопросов, по которым возникли споры на Съезде народных депутатов, являлись проблемы состава Комитета конституционного надзора и порядка его избрания. Некоторые депутаты предлагали увеличить состав Комитета до 40 и более человек, включая в него специалистов из всех автономий. Д.А.Керимов, возражая им, заявил, что эти специалисты войдут, очевидно, в состав органов конституционного надзора союзных республик. Резкое увеличение численности состава ККН СССР сделало бы его неуправляемым. Более оптимальное предложение в этой части выдвинула Д.В.Хугаева (Юго-Осетинская автономная область), которая предложила расширить состав ККН с 23 до 30 человек, включив в него представителей от автономных образований, что, по ее мнению, значительно укрепило бы его авторитет, стало бы практическим шагом по реальному повышению роли автономных образований... в федерации». Редакционная комиссия не возражала против увеличения состава Комитета до 27 человек, предоставив 4 дополнительных места специалистам из автономных образований¹⁰². В связи с этим часть 1 статьи 125 Конституции СССР и статья 5 Закона «О конституционном надзоре в СССР» были приняты в редакции: «Комитет конституционного надзора СССР избирается из числа специалистов в области политики и права в составе Председателя, заместителя Председателя и 25 членов Комитета, в том числе по одному из каждой союзной республики»¹⁰³. Хотя автономные образования и не были названы в этих актах, но практика формирования Комитета пошла по пути, определенному Вторым Съездом народных депутатов СССР. В Комитет были избраны представители из Бурятской, Башкирской и Татарской автономных республик¹⁰⁴.

¹⁰¹ Там же. Бюл.№15. - С.47.

¹⁰² См.: Второй Съезд народных депутатов СССР. Бюл. № 17, - С.32; Бюл. № 18. - С. 11; Бюл. № 19. - С. 12.

¹⁰³ ВСНД и ВС СССР. 1989. Ст.572 и 574.

¹⁰⁴ См.: Постановление Верховного Совета СССР от 26 апреля 1990 г. «Об избрании членов Комитета конституционного надзора СССР»//ВСНД и ВС СССР. 1990. № 8. Ст. 314.

Депутат Т.Н.Ментешавили предложил, чтобы часть состава ККН избиралась не из «специалистов из каждой республики», а из «специалистов от каждой республики», как это указывалось в статье 125 Конституции СССР (в ред. от 1 декабря 1988 г). Возражая против этого, Д.А.Керимов говорил: «...члены Комитета не представители союзных республик, они избираются из числа лиц, проживающих в соответствующих республиках... Всего две буквы, но они существенно меняют смысл... закладывают трактовку участия специалистов в Комитете на основании представительства. А это означало бы зависимость специалистов от мест, чего следует... избежать»¹⁰⁵. Также предлагалось, чтобы кандидаты в ККН из союзных республик выдвигались их Верховными Советами либо согласовывались с ними. Но и это предложение, как верно заметил Д.А.Керимов, противоречило идее независимости Комитета. Не соответствовала ей и поправка депутата Б.В.Крыжкова о том, что кандидатов в ККН должны предлагать народные депутаты СССР¹⁰⁶. Кроме того, эти предложения противоречили конституционному полномочию, закрепленному в Конституции СССР (пункт 3 статьи 121).

Отдельные народные депутаты настойчиво требовали формировать ККН на основе альтернативных или конкурсных выборов, что не соответствовало конституционному правилу о представлении кандидатур Председателем Верховного Совета СССР, могло грозить нарушением принципа равноправия союзных республик при избрании по одному специалисту из каждой из них, а также внести дисбаланс представителей от различных сфер политики и отраслей права. Б.В.Крыжков предлагал также установить предельный возраст для избрания в ККН. Соглашаясь с ним в принципе, Д.А. Керимов на основе практики других государств назвал таким возрастом 70 лет. Вносились и поправки о запрете избираться на повторный срок в состав ККН. Однако в связи с предполагаемой ротацией половины членов Комитета через пять лет, признано нецелесообразным принимать их¹⁰⁷. Но против такой ротации выступил М.И. Умарходжаев. Он счи-

¹⁰⁵ Там же. Бюл. № 15. - С.43; Бюл. № 18. - С.12-13.

¹⁰⁶ Там же. Бюл. № 15. - С.54; Бюл. № 18. - С.13, 18-19, 26; Бюл. № 19. - С.9.

¹⁰⁷ Там же. Бюл. № 15. - С.44; Бюл. № 17. - С.18; Бюл. № 18. - С.12-13, 25-26.

тал, что надо установить другой срок, предусматривающий обновление состава не наполовину, а на меньшую часть¹⁰⁸. Все перечисленные поправки были отклонены.

В обсуждаемом проекте предусматривалось, что избранные в ККН приносят присягу перед Президиумом Верховного Совета СССР. В.А. Остроухов предложил, чтобы они присягали перед Съездом народных депутатов СССР. В.И. Яровой высказался за включение текста присяги в закон. В результате в Законе «О конституционном надзоре в СССР» появилась норма: «Председатель Верховного Совета СССР приводит к присяге лиц, избранных в Комитет конституционного надзора». И далее следовал текст присяги (статья 7)¹⁰⁹.

Затрагивали депутаты и проблемы статуса членов ККН. В частности, было принято предложение А.Л.Плотникова о том, что только тайным голосованием и квалифицированным большинством Комитет дает согласие на привлечение своих членов к уголовной и иной ответственности. В то же время признана как противоречащая их независимости поправка М.Г. Алексеенко о неправомерности положения Закона, устанавливающего норму: «Лицо, избранное в Комитет конституционного надзора СССР, не может быть привлечено к какой-либо ответственности за выраженное им мнение или голосование при рассмотрении дел в Комитете» (статья 28). Как нарушение прав человека было квалифицировано и предложение К.А. Антанавичюса и В.И. Кириллова о приостановлении членами Комитета - коммунистами их членства в партии. Также отмечено, что поскольку акты общественных организаций поднадзорны ККН, то его члены не могут входить в состав их руководящих органов. Не получило реализации и замечание Б.В. Крыжкова о принятии решения о досрочном прекращении полномочия лица, входящего в состав Комитета конституционного надзора, по представлению его председателя или заместителя. В законе было закреплено, что подобное решение принимается по представлению Председателя Верховного Совета СССР Съездом народных депутатов СССР (часть 2 статьи 8). И, наконец, по результатам обсуждения на Съезде в По-

¹⁰⁸ Там же. Бюл. №16. - С.78.

¹⁰⁹ Там же. Бюл. № 15. - С.60; Бюл. № 17. - С.18.

становлении «О порядке введения в действие Закона СССР «О конституционном надзоре в СССР» появилась гарантийная норма статуса лиц, избранных в ККН, выражающаяся в том, что по вопросам охраны трудовых прав и других условий обеспечения деятельности приравниваются к народным депутатам СССР (статья 3)¹¹⁰.

Вопросы, связанные с определением круга объектов конституционного надзора, пожалуй, составляли сердцевину всей дискуссии на Втором Съезде народных депутатов СССР. Это и понятно, поскольку они непосредственно обуславливали объем полномочий ККН. В представленных к обсуждению проектах предлагалось в определенной мере расширить круг объектов конституционного надзора: включить в него не только проекты законов Съезда народных депутатов СССР, но и уже принятые им законы и другие нормативные акты и решения общественных организаций, в том числе, безусловно, и партийных. Д.А. Керимов предлагал согласиться с этими предложениями, поскольку названное «дополнение... не означает, что Комитет возвышается над высшим законодательным органом - Съездом народных депутатов СССР, поскольку он не только не отменяет и не приостанавливает действие актов Съезда, но и оставляет за ним окончательное решение вопроса».

К объектам надзора Комитета предполагалось отнести также международные договорные и иные обязательства СССР и союзных республик, представленные на ратификацию. Это дополнение расценивалось как стимул для развития внутреннего законодательства. Одновременно, как отмечал Д.А. Керимов, ограничивалась сфера надзора Комитета за правовыми актами союзных республик: из него исключались акты правительств союзных республик. Планировалось, что надзор за ними будет осуществляться соответствующими республиканскими органами. Если принять во внимание, что заключение Комитета конституционного надзора СССР не должно влечь отмены либо приостановления конституции союзной республики и ее отдельных положений, то в данном случае Комитет конституционного надзора

¹¹⁰ Там же. Бюл. № 18. - С.12, 15 - 16, 18 - 19, 23 - 24.

выступал лишь только как консультативный орган. Понятно, что такое ограничение прерогатив ККН было обусловлено текущим политическим моментом, хотя и объяснялось тогда “современными требованиями совершенствования советской федерации, расширения суверенных прав союзных республик, а также необходимостью четкого разграничения компетенции между союзными и республиканскими органами конституционного надзора”¹¹¹. Фактически же, это было существенным отступлением от той модели конституционного надзора, которая была установлена 1 декабря 1988 г.

Значительное сужение полномочий Комитета в отношении актов союзных республик некоторыми депутатами, как уже отмечалось, признавалось недостаточным. Исходя из целесообразности перехода от федерации к конфедерации, а то и к независимости союзных республик, они требовали исключить все акты республик из сферы конституционного надзора СССР. Это предложение было отвергнуто, исходя из факта существования союзного федеративного государства и верховенства его Конституции и законов. Отдельные депутаты призывали «не бояться того, что Комитет конституционного надзора начнет кроить конституции союзных республик, как ему заблагорассудится», поскольку последнее слово остается за Съездом народных депутатов СССР¹¹².

Предпринята была и попытка исключить из проекта право Комитета на рассмотрение разногласий между союзными республиками и национально-государственными, национально-территориальными образованиями. Депутаты, главным образом от некоторых закавказских союзных республик, в целях укрепления их суверенитета, считали необходимым эти споры отнести к ведению конституционного надзора союзных республик, которые в порядке лишь консультаций могли обратиться в Комитет конституционного надзора СССР¹¹³.

Депутат Е.У. Ким предложил не осуществлять надзор за актами Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. Естественно, что председатель Редакционной комиссии Д.А. Керимов заявил: “Согласиться с этим пред-

¹¹¹ Там же. Бюл. № 15. - С.39 - 40.

¹¹² Там же. Бюл. № 15. - С.40 - 41, 54.

¹¹³ Там же. Бюл. № 5. - С.45 - 46; Бюл. № 17. - С.17, 32; Бюл. № 18. - С. 14.

ложением означает отказаться от самой идеи конституционного надзора. Съезд пользуется правом изменять, дополнять Конституцию СССР, а Комитет конституционного надзора СССР подчиняется только Конституции и должен наблюдать за тем, чтобы все другие акты, принимаемые Съездом, также соответствовали Конституции СССР”. Этот же депутат полагал, что объектом конституционного надзора не могут быть нератифицированные международные договоры. Возражая ему, Редакционная комиссия указала, что ККН в этом случае лишь обращает внимание на возможное несоответствие договора Конституции или Закону СССР. И Верховный Совет СССР учитывает его заключение при решении вопроса о ратификации договора¹¹⁴.

Весьма интенсивна была дискуссия вокруг актов общественных организаций как объектов конституционного надзора. Если ряд депутатов акцентировали внимание на этом аспекте, требуя, чтобы в законе было уточнено о поднадзорности решений руководящего органа правящей партии”, то Генеральный прокурор СССР А.Я. Сухарев предлагал исключить из законопроекта упоминание об общественных организациях, поскольку в соответствии со статьей 164 Конституции СССР надзор за исполнением ими законов осуществляют органы прокуратуры. Возражая ему, Д.А. Керимов заметил, что имеются важные акты общественных организаций, например совместные постановления ЦК КПСС, ВЦСПС и Совета Министров СССР, за которыми прокурорский надзор вообще не осуществляется¹¹⁵.

Доктор юридических наук А.М.Яковлев, как и некоторые другие депутаты, обосновывая тезис, что “90 процентов деятельности Комитета конституционного надзора СССР... должно заключаться в том, чтобы рассматривать акты органов исполнительной власти, которые сейчас подменяют закон”, предлагал в целях обеспечения независимости судебной власти исключить из законопроекта надзор ККН за руководящими разъяснениями Пленума Верховного Суда СССР, актами Генерального прокурора СССР и Главного государственного арбитра СССР, имеющими нормативный характер.

¹¹⁴ Там же. Бюл. № 18. - С.13 - 14.

¹¹⁵ Там же. Бюл. № 17. - С.28 - 29; Бюл. № 18. - С.14.

Контраргументом этому являлось то, что Пленум Верховного Суда СССР в руководящих разъяснениях, Генеральной прокуратурой и Главный государственный арбитр в свои актах довольно часто создают новые нормы права, за которыми, естественно, необходим конституционный надзор¹¹⁶. В тесной связи с изложенным вопросом находилась проблема отделения конституционного надзора от общего надзора прокуратуры. В целях исключения параллелизма в их сферах деятельности решено, что “пробелы” в общем надзоре прокуратуры будет восполняться Комитетом конституционного надзора. Им проверяются нормативные правовые акты государственных органов и общественных организаций, в отношении которых в соответствии с Конституцией СССР не осуществляется прокурорский надзор¹¹⁷. Надзорные функции ККН также не распространялись на приговоры и иные решения судов, решение органов расследования, прокуратуры, государственного арбитража по гражданским, уголовным, административным, арбитражным делам¹¹⁸.

Высказывалась и идея установления “сплошного” предварительного и последующего конституционного надзора. Депутат А.Л. Маркевич предложил предусмотреть обязанность ККН давать заключения о соответствии Конституции СССР всех проектов законов, вносимых на рассмотрение Съезда народных депутатов СССР, а также всех законов, принятых Верховным Советом СССР. Это признано, как заявил Д.А. Керимов, “непосильным” для Комитета в силу большого количества готовящихся законодательных актов, а также некорректным по отношению к Верховному Совету, его палатам, неверием в их возможность принимать соответствующие Конституции СССР акты¹¹⁹. Естественно, что названная поправка не получила поддержки.

Предложенная модель конституционного надзора исходила из того, что масштабом оценки актов государственных и общественных органов являлась Конституция СССР, а в

¹¹⁶ Там же. Бюл. № 16. - С. 29, 75 - 76.

¹¹⁷ Констатируя этот факт, Б.Лазарев подчеркивал: “В результате конституционный надзор и прокурорский надзор суммарно охватят акты всех органов власти и управления”(см.: Соц. законность. 1990. № 4. - С.9)

¹¹⁸ Там же. Бюл. № 15. - С.44 - 45.

¹¹⁹ Там же. Бюл. № 18. - С. 16.

отдельных случаях законы, принятые, соответственно, Съездом народных депутатов или Верховным Советом СССР. При обсуждении представленных законопроектов М.И. Умарходжаев предложил, чтобы критерием конституционности являлись бы и международные договоры, пакты, конвенции. Эта идея в какой-то мере была учтена в статье 18 Закона “О конституционном надзоре в СССР”, предусматривавшей норму: “В заключении Комитета конституционного надзора СССР содержится вывод о соответствии или несоответствии рассматриваемого акта или его отдельных положений Конституции СССР или законам СССР, а в надлежащих случаях также международным обязательствам” (курсив мой - ММ.)¹²⁰. Таким образом последние могли выступать в качестве дополнительного и вспомогательного масштаба оценки проверяемого акта. Правда, и эта новелла отдельными учеными признавалась впоследствии недостаточной. Доктор юридических наук Ю.Решетов полагал, что с точки зрения современных международных стандартов «следовало бы, вероятно, наделить Комитет правом проверять соответствие самой нашей Конституции и законов СССР международно-правовым актам, ратифицированным Советским Союзом, всем международным обязательствам страны, и прежде всего пактам о правах человека”. Д.А. Ковачев, наоборот, возражал против установления конституционного надзора в области международных отношений¹²¹.

В проектах новой редакции статьи 125 Конституции СССР и Закона “О конституционном надзоре СССР” существенно расширился круг субъектов, по инициативе которых ККН вправе выносить заключения о конституционности актов государственных органов и общественных организаций. Ими, по существу, признавались все те органы и должностные лица, которые обладали правом законодательной инициативы в высших органах государственной власти СССР. Таким правом наделялась и часть народных депутатов

¹²⁰ Там же. Бюл. № 16. - С.73; Бюл. № 18. - С.12.

¹²¹ См.: Конституционный надзор - шаг к правовому государству // Коммунист. 1990. №4. - С.69; Замечания по проекту Закона СССР “О конституционном надзоре в СССР”. Декабрь 1989 г. // Ковачев Д.А. Проблемы конституционного права. - М.: Изд-во “ОЛИТА”, 2003. - С. 282-284.

СССР или часть Верховного Совета СССР (не менее одной пятой), что объявлялось одной из гарантий прав меньшинства в представляемом органе власти. Депутатами были предприняты безуспешные попытки расширить этот круг, включив в него национальные меньшинства, отдельные социальные группы и общественные организации. А У.Н. Султангазин (Казахская ССР) считал целесообразным право обращения в ККН предоставить не Верховному Совету союзной республики, а одной пятой части его депутатов, несогласных с конституцией или законом республики. Не были поддержаны и идеи о предоставлении такого права каждому народному депутату СССР и лишении его Председателя Верховного Совета СССР. Возражая против такой поправки межрегиональной депутатской группы, Д.А. Керимов мотивировал тем, что «речь идет о высшем должностном лице в государстве и его ... нельзя лишать такого права. Председатель Верховного Совета является одним из гарантов Конституции СССР»¹²².

Граждане не наделялись правом обращения в ККН за защитой своих прав и свобод, нарушенных актами государственных органов и общественных организаций. Предложение депутата М.И. Умарходжаева о предоставлении права самим гражданам без посредников обратиться в ККН не было воспринято. В Законе «О конституционном надзоре в СССР» была отражена поправка Султангазина о праве граждан через уполномоченные на то органы доводить до Комитета сведения о неконституционности актов¹²³. Такой подход был уже тогда воспринят критически в юридических кругах, в том числе и лицами, избранными на Съезде в Комитет конституционного надзора СССР. Заместитель председателя Комитета Б. Лазарев писал: «Если бы я был народным депутатом, то голосовал бы за другое законодательное решение: предусмотреть возможность непосредственного обращения граж-

¹²² Второй Съезд народных депутатов СССР. Бюл. № 15. - С.41; Бюл. № 16. - С.83, 85; Бюл. № 18. - С.14 - 15, 20 - 21; Бюл. № 19. - С.4.

¹²³ Там же. Бюл. № 16. - С.78; Бюл. № 18. - С.11. Ю.Л. Шульженко необоснованно, на наш взгляд, считал, что гражданин может быть инициатором рассмотрения вопросов в ККН, оговариваясь при этом, что обращение граждан в Комитет «имеет не прямой, а косвенный характер», через уполномоченные органы (см.: Конституционная реформа в СССР: Актуальные проблемы. - М., 1990. - С.36.).

дан в Комитет по поводу законности или незаконности поднадзорных ему нормативных актов. Это не жалобы в традиционном их понимании, а сигналы о противоречиях в сфере законодательства, которые нужно устранить, ведь каждое такое противоречие способно стать потом причиной издания большого числа незаконных индивидуальных актов»¹²⁴.

Заключения Комитета, как правило, не имели общеобязательного характера, они не дисквалифицировали акты или их отдельные положения, признанные неконституционными. Д.А. Керимов считал «демократическим принципом» то, что в отличие от аналогичных органов капиталистических стран, решения которых обычно отменяют антиконституционные акты, заключение ККН СССР не только не отменяет, но и не приостанавливает действие не соответствующих Конституции СССР конституций союзных республик, а также законов и иных актов, принятых Съездом народных депутатов СССР. Он мог приостанавливать действие всех других актов, поднадзорных ему, в случае их неконституционности до устранения указанного в заключении несоответствия. Орган, издавший акт, обязан в трехмесячный срок устранить это несоответствие. Если оно в указанный срок не устранено, Комитет входит с представлением в соответствующий орган об отмене названных актов.

С точки зрения юридической силы отрицательные заключения ККН классифицировались на несколько видов¹²⁵. Во-первых, это заключения консультативного характера. Например, на проекты законов или закон, принятый Съездом народных депутатов СССР. Другим видом были заключения о приостановлении действий антиконституционного акта или его отдельных положений. Они могли касаться всех актов, за исключением принятых Съездом законов и конституций союзных республик. Третий вид заключений влек утрату юридической силы актов или отдельных их положений с момента принятия заключений Комитетом. Это касалось актов, нарушающих основные права и свободы человека, за-

¹²⁴ См.: Лазарев Б. Гарантии законности решений высших эшелонов власти // Соц. законность. 1990. № 4. - С.9.

¹²⁵ См.: Лазарев Б. Гарантии законности решений высших эшелонов власти. С.10; Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М.: Изд-во БЕК, 1998. - С.43 (автор глава - Л.В.Лазарев).

крепленные в Конституции¹²⁶. И наконец, четвертым видом являлись заключения о разрешении споров между СССР и союзными республиками, между последними, между союзными республиками и национально-государственными и национально-территориальными образованиями по поводу конституционности актов, принятых их органами государственной власти и управления. Если полагать, что в этом случае ККН, фактически, действовал в качестве конституционного суда, то его заключение по спору должно бы иметь общеобязательный характер. К сожалению, практики на этот счет не имеется. Сторонники же верховенства парламента могут утверждать обратное, не исключая возможность разрешения таких споров и парламентом, прежде всего - Советом Национальностей Верховного Совета СССР¹²⁷. А заместитель председателя ККН Б. Лазарев считал, что из Закона нельзя сделать вывод о юридической силе решений Комитета по такого рода спорам и поэтому следовало бы установить, что подобные решения имеют общеобязательную юридическую силу, но могут быть обжалованы Съезду народных депутатов, правомочному отменить их. Ю.Л. Шульженко, соглашаясь с тем, что этот вопрос требует дополнительного законодательного регулирования, предполагал возможным два вида решений по указанным спорам. Первые - по определенному кругу вопросов, которые автор не называл, - могли быть окончательными, не требующими дальнейшего рассмотрения и утверждения. Второй вид решений - консультативные. Они направляются для принятия окончательного решения в соответствующие органы (Совет Национальностей Верховного Совета СССР и др.)¹²⁸.

¹²⁶ Некоторые ученые ведут речь не о видах отрицательных заключений ККН, а о трех видах санкций, которые он мог налагать (см.: Шульженко Ю.Л. Комитет конституционного надзора - специализированный орган по правовой охране Основного Закона СССР // Конституционная реформа в СССР: Актуальные проблемы. - М.: ИГП АН СССР, 1990. - С.34 -35; Его же. Парламент и специализированный орган конституционного надзора и контроля // Разделение властей и парламентаризм. - М., 1992. - С.115 -116; Барнашов А.М. Указ соч. - С.87 - 88).

Вряд ли можно согласиться с тем, что заключения консультативного характера, а также о приостановлении актов по своей природе являются санкцией. Вообще, решение в области конституционного надзора, как правило, предварительное и не может претендовать на санкцию в классическом ее смысле.

¹²⁷ См.: Шульженко Ю.Л. Парламент и специализированный орган конституционного надзора и контроля. - С.116-117.

Шагом назад по сравнению с той моделью конституционного надзора, которая предусматривалась статьей 125 Конституции СССР (в ред. от 1 декабря 1988 г.), являлось дополнение ее положением о том, что заключение ККН о неконституционности акта или отдельных его положений может быть отклонено решением Съезда, принятым двумя третями голосов от общего числа народных депутатов. Если предложение об отклонении заключения Комитета не получит на Съезде этого числа голосов, акт и его отдельные положения, не соответствующие Конституции или законам СССР, должны утрачивать силу, за исключением конституций союзных республик. Эта новелла обосновывалась ссылкой на статью 174 Основного Закона, устанавливающую то большинство голосов, которое необходимо для изменения конституционных норм. Но даже вопреки указанному, Д.А. Ковачевым предлагалось преодолевать заключения Комитета конституционного надзора простым большинством голосов Съезда народных депутатов, чтобы "право на надзор не превратилось в право вето".

Нейтрализующей в определенной мере вышеупомянутое положение стала поправка о том, что заключение ККН, констатирующее, что каким-либо нормативным правовым актом или его отдельными положениями нарушаются основные права и свободы человека, закрепленные в Конституции СССР и в международных договорах, ратифицированных СССР, влечет за собой утрату силы такого акта или его отдельных положений с момента принятия заключения. Это дополнение, по мнению М.С. Горбачева, распространялось и на конституции и законы союзных республик. Такой же позиции придерживался Председатель Комитета конституционного надзора СССР С.С. Алексеев¹²⁹.

И, наконец, дискуссия на Съезде, в принципе, пыталась предопределить и контуры организации конституционного надзора в республиках. Признано, что его республиканские

¹²⁸ См.: Лазарев Б. Указ. соч. - С.10; Шульженко Ю.Л. Комитет конституционного надзора - специализированный орган по правовой охране Основного Закона СССР. - С.35-36.

¹²⁹ Второй Съезд народных депутатов СССР. Бюл. № 15. - С.42 - 47; Бюл. № 18. - С.10, 28; Бюл. № 19. - С.15, 24; Алексеев С.С. Конституция и власть // Известия. 1990. 2 декабря.

органы будут самостоятельны и подчиняться только Конституции. Не исключалась возможность, что главные вопросы их статуса и юридической силы решений по аналогии копируются с Закона о конституционном надзоре в СССР¹³⁰. Уже первые комментаторы этого Закона полагали, что высшие органы государственной власти республик сами определяют, как называть свои органы конституционного надзора и какой компетенцией их наделять. При этом позитивно воспринималось намерение некоторых из республик создать конституционный суд с предоставлением ему права принимать решения, имеющие обязательную юридическую силу. Конституировалось, что органы конституционного надзора разных уровней будут автономны, несоподчинены. Предполагалось, что решения ККН СССР будут лишь оказывать “идейное” влияние на деятельность республиканских органов конституционного надзора¹³¹.

Политико-правовая оценка конституционного надзора, регламентированного новой редакцией статьи 125 Конституции СССР, была от восторженно оптимистической до отрицательной. Многие утверждали, что “это важный шаг по пути формирования правового государства”, “революционный шаг”, «событие принципиального значения с точки зрения укрепления законности в стране”. Отдельные исследователи связывали его с предстоящим окончательным решением вопроса о разделении властей и считали ККН важным элементом механизма защиты прав человека. Предполагалось, что он активно будет влиять на процесс выработки новой Конституции, особенно ее раздела о правах и свободах граждан¹³². Высказывалось даже мнение о самобытности отечественного конституционного надзора, поскольку при

¹³⁰ Там же. Бюл. № 18. - С.11, 25.

¹³¹ См.: Лазарев Б. Указ.соч. С.10; Кубанков Е. Конституционный надзор - опора правового государства // Сов.юстиция. 1990. № 3. - С.30.

¹³² См.: Лазарев Б. Указ.соч. - С.8; Конституционный надзор - шаг к правовому государству. - С.68. (приведены мнения Ю. Кудрявцева, Л. Баранова и Ю. Решетова); Кубанков Е. Указ. соч. - С.29 - 31; Шульженко Ю.Л. Комитет конституционного надзора – специализированный орган по правовой охране Основного Закона СССР // Конституционная реформа в СССР. Актуальные проблемы. - М., 1990. - С.38; Побежимова Н.И. Конституционный контроль в правовом государстве // Государственно-правовые аспекты демократизации советского общества /Под ред. С.А. Авакьяна. - М.: Изд-во МГУ, 1990. - С.54 - 55.

его основании законодатель “отказался от копирования буржуазных форм конституционного контроля”. Н.И. Побежимова особо подчеркивала, что ККН - “новый орган” как по форме, так и по содержанию, не имеющий аналогов в истории создания и деятельности государственных органов в СССР¹³³.

С точки зрения сугубо юридической, Ю.Л. Шульженко обосновал концепцию соединения ККН в себе двух функций, в большей степени - конституционного надзора, и в меньшей - конституционного контроля. Под последним, видимо, подразумевались аспекты “правозащитной” деятельности Комитета, а также рассмотрение им разногласий, вытекающих из межнациональных и федеративных отношений. Автор считал его “своего рода внепарламентским органом, созданным для осуществления надзора и контроля за соответствием правовых актов Конституции, но построенного таким образом, чтобы гарантировать “главенствующее положение парламента в системе органов государственной власти”¹³⁴. Поэтому И.М. Степанов заметил, что “конституционными новеллами 88-го года проблемы, связанные с теорией и практикой разделения властей, в широком плане решены не были. Оставался не у дел и Комитет конституционного надзора СССР - орган, заметно приближенный по ряду своих функциональных характеристик к учреждениям так называемой системы сдержек и противовесов”¹³⁵.

Позднее явно критические оценки ККН, статус которого был уточнен “второй волной конституционного обновления”, стали преобладающими¹³⁶. Они звучали и из уст тех, кто участвовал в разработке законопроектов о нем. В частности, Б.М. Лазарев писал, что права Комитета оказались весьма ограниченными, принцип разделения властей... не был про-

¹³³ См.: Побежимова Н.И. Указ. соч. - С.54 - 55

¹³⁴ Шульженко Ю.Л. Указ. соч. - С.36. Спустя два года, уточняя свою позицию автор назвал ККН надзорно-контрольным органом в сфере защиты Основного Закона (см.: Разделение властей и парламентаризм. - М., 1992. - С.118).

¹³⁵ Степанов И.Н. Парламентаризм и народовластие //Конституционная реформа в СССР: Актуальные проблемы. - М., 1990. - С.25

¹³⁶ См.: Топорнин Б.Н. Конституционная реформа - путь к правовому государству // Сов. государство и право. 1990. № 4. - С. 11; Морщакова Т.Г. Судебная реформа. - М.: ИНИОН АН СССР, 1990. - С. 51.

веден с должной ответственностью. Комитет не получил решающих полномочий, не мог никому ничего приказать, не обладал правом отменять незаконные поднадзорные акты¹³⁷. В другой, опубликованной через десять лет, книге этого ученого ККН назывался “слабым вариантом конституционного надзора”¹³⁸. Однофамилец упомянутого автора - Л.В. Лазарев также характеризовал учрежденный несудебный орган институтом с весьма ограниченными полномочиями и процедурными ограничениями права собственной инициативы в отношении актов союзных республик. В связи с этим Т.Г. Морщакова квалифицировала организацию конституционного надзора в стране “половинчатой мерой”, полагая, что его должна осуществлять судебная власть, отделенная от законодательной и исполнительной властей¹³⁹.

Все эти “недостатки”, как объясняли в то время Д.А. Керимов и А.И. Экимов, обуславливались тем, что учреждение Комитета конституционного надзора СССР “было своего рода компромиссом между пониманием необходимости конституционного контроля за деятельностью законодательной власти и концепцией законодательной власти и концепцией верховенства Советов”¹⁴⁰. К этому надо добавить, что на создание модели неустойчивого конституционного надзора в стране повлиял кризис межнациональных отношений, реальное усиление роли республик и центробежных устремлений.

Интересно, что неудовлетворенность научных кругов законодательно закрепленной моделью конституционного надзора еще до начала деятельности ККН вызвала поток предложений ученых о расширении его круга властных полномочий, в том числе и на законы, принимаемые Съездом народных депутатов, придании обязывающей силы решениям Комитета, освобождению его от консультативных обязанностей, предоставлении права гражданам обращаться с конституцион-

¹³⁷ Лазарев Б.М. Комитет конституционного надзора СССР (подводя итоги) // Государство и право. 1992. № 5. - С.23.

¹³⁸ См.: Лазарев Б.М. Можно ли было сохранить СССР. Правовое исследование. - М.: Юрист, 2002. - С.141.

¹³⁹ Лазарев Л. Конституционное правосудие: механизмы реализации, проблемы // Российской Федерации. 1995. №10. - С.12; Морщакова Т.Г. Судебная реформа: Сб. обзоров. - М.: ИНИОН АН СССР, 1990. - С. 51

¹⁴⁰ Керимов Д.А., Экимов А.И. Конституционный надзор в СССР // Сов. государство и право. 1990. № 9. - С.11.

ной жалобой в ККН, ужесточении требований к кандидатам в члены Комитета (по возрасту, образованию, стажу работы по юридической специальности и др.) Ю.Л.Шульженко считал необходимым обновлять лиц, избранных в ККН из автономных образований, ежегодно, чтобы за десятилетний срок полномочий этого органа представители всех автономий приняли участие в его деятельности¹⁴¹.

Однако эти предложения оказались не востребованными. Внеочередной Третий Съезд народных депутатов СССР (12-15 марта 1990 г.) внес в Конституцию СССР лишь те изменения, которые были связаны с учреждением поста Президента СССР¹⁴². Вместе с тем Съезд стал трибуной для продолжения дискуссии о конституционном надзоре. Она касалась, главным образом, будущих взаимоотношений Президента и Комитета конституционного надзора. В докладе А.И.Лукиянова “О внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР и учреждении поста Президента СССР” подчеркивалось, что ККН обязан осуществлять контроль за указами главы государства. Но это заверение не убедило депутатов. Э.Ю. Салаев, Президент АН Аз ССР, заявил: “Неясно, какую роль при президентской форме правления будет играть Комитет конституционного надзора СССР. Этот орган полностью выпал из поля зрения составителей предложенного на наше рассмотрение проекта. Какую силу для Президента СССР будет иметь заключение этого органа, в частности, в случае, если указ Президента принят в нарушение Конституции СССР”. А. Акаев, по существу отвечая своему коллеге, полагал, что ККН вправе “поправить” Президента и “просто отменить принятое им незаконное решение”. Иного мнения был заместитель Председателя Комитета Верховного Совета СССР по вопросам экономической реформы Ю.В. Блохин. Он полагал, что Верховный Совет СССР вправе приостанавливать действия и указы Президента, окончательное же решение по спорным вопросам

¹⁴¹ См.: Конституционный надзор - шаг к правовому государству. - С.75; Побежимова Н.И. Указ. соч. - С.56-57; Конституционная реформа в СССР: Актуальные проблемы. - С.32-37 и др.

¹⁴² См.: Закон СССР от 14 марта 1990 г. “Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР” // ВСНД и ВС СССР. 1990. № 12. Ст. 189.

должен принимать Съезд народных депутатов после рассмотрения их Комитетом конституционного надзора¹⁴³.

Новый закон исключительно Съезду и Верховному Совету предоставил право ставить на рассмотрение ККН вопрос о соответствии указов Президента Конституции и законам СССР¹⁴⁴. Другие субъекты, в том числе и высшие органы государственной власти союзных республик, таким полномочием не наделялись. Д.А. Керимов и А.И. Экимов полагали, что, с точки зрения формальной, и собственная инициатива Комитета может распространяться лишь на указы первого Президента СССР, избранного Съездом народных депутатов, а в последующем, когда глава государства в соответствии со статьей 127-1 Конституции СССР будет избираться населением путем прямого голосования, его указы не будут поднадзорны ККН. Подобная трактовка вытекала из смысла части 6 статьи 124 Конституции СССР (заменившей прежнюю редакцию статьи 125), закрепившей норму о праве Комитета по собственной инициативе представлять заключения о соответствии Конституции СССР, помимо актов высших органов государственной власти и управления, также и актов других органов, образуемых или избираемых Съездом народных депутатов и Верховным Советом СССР (курсив мой - М.М.). Естественно, что авторы предлагали названное различие устранить в ближайшее время¹⁴⁵.

К полномочиям Президента СССР было отнесено право обращаться в ККН с предложением (поручением) о предоставлении заключений:

о соответствии Конституции СССР законов и иных актов, принятых Съездом;

¹⁴² См.: Закон СССР от 14 марта 1990 г. "Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР" // ВСНД и ВС СССР. 1990. № 12. Ст. 189.

¹⁴³ См.: Внеочередной третий Съезд народных депутатов СССР 12 - 15 марта 1990. С. 18, 24, 89, 119, 136.

¹⁴⁴ Проекты указов Президента не являлись объектом конституционного надзора, хотя предложение о "негласной" экспертизе их в ККН предпринимались. В докладной записке от 28 декабря 1989 г. Г.Шахназаров сообщил М.С. Горбачеву, что "руководство... Комитета конституционного надзора (Б.М.Лазарев) предлагало в неофициальном порядке смотреть указы до их принятия, с тем чтобы свести к минимуму всякого рода недоразумения" (см.: Шахназаров Г. Цена свободы. - С.451).

¹⁴⁵ Керимов Д.А., Экимов А.И. Указ. соч. - С.9.

о соответствии актов Верховного Совета СССР и его палат, проектов актов, внесенных на рассмотрение этих органов, Конституции и законам СССР, принятых Съездом народных депутатов, а постановлений и распоряжений Совета Министров СССР - также и законам, принятым Верховным Советом СССР;

о соответствии международных договорных и иных обязательств СССР и союзных республик Конституции и законам СССР (пункты 2 и 4 статьи 124 Конституции СССР).

Сравнительный анализ статей 124 и 125 Конституции СССР (в ред. от 23 декабря 1989г. и 14 марта 1990г.) позволяет утверждать, что вышеприведенные полномочия перешли от Председателя Верховного Совета СССР главе государства. Одновременно Президент СССР получил ранее принадлежащее Президиуму Верховного Совета СССР право поручать ККН предоставлять заключения:

о соответствии Конституции СССР конституций союзных республик, а законов союзных республик - также и законам СССР (естественно, что с теми ограничениями, которые устанавливались Вторым Съездом народных депутатов СССР);

о соответствии Конституции и законам СССР нормативных правовых актов других государственных органов и общественных организаций, в отношении которых не осуществляется прокурорский надзор (пункты 3 и 5 статьи 124 Конституции СССР).

Как уже отмечалось, учреждение в 1988 году Комитета конституционного надзора СССР не сопровождалось изъятием из компетенции Президиума Верховного Совета СССР функции контроля за соблюдением Конституции СССР и обеспечения соответствия ей конституций и законов союзных республик. Отдельные авторы, акцентируя на этом внимание, даже предлагали в будущем в случае расширения прав ККН эту функцию с Президиума Верховного Совета снять¹⁴⁶. По мнению Д.А. Керимова и А.И. Экимова, учреждение поста Президента СССР повлекло изменение компе-

¹⁴⁶ См., напр.: Лазарев Б. Гарантии законности решений высших эшелонов власти. - С.11; Даниленко В. Утверждая новую форму правления// Народный депутат. 1990. № 2. - С. 16.

тенции Президиума Верховного Совета СССР, в том числе и в отношении осуществления им контроля за соблюдением Конституции СССР. И конституционный надзор на общесоюзном уровне стал осуществляться исключительно ККН СССР¹⁴⁷. С подобной точкой зрения трудно согласиться, поскольку упомянутое полномочие Президиума Верховного Совета СССР превратилось в прерогативу Президента СССР. В соответствии с пунктом 1 статьи 127-3 Конституции СССР он выступал гарантом соблюдения прав и свобод граждан, Конституции и законов СССР. Практика главы государства в этом направлении фактически была идентична соответствующей деятельности Президиума Верховного Совета СССР. Таким образом, в сфере правовой охраны Конституции СССР Президент и Комитет конституционного надзора в своей деятельности взаимно дополняли и обуславливали друг друга¹⁴⁸. Этот аспект и затрагивался на Третьем Съезде народных депутатов. В частности, в выступлении Л.Д. Магомадова (Чечено-Ингушетия) подчеркивалось: "И Президент, и Комитет должны следить за соблюдением законов. Может, лучше эти функции оставить за главой государства, а Комитету вменить в обязанность следить за тем, чтобы он не нарушал Конституцию СССР". Однако в балансе контрольно-надзорных функций Съезд ничего не стал менять: с некоторыми коррективами на взаимоотношения главы государства и ККН перенес ту модель отношений, которая ранее существовала между Президиумом Верховного Совета и Комитетом конституционного надзора СССР.

В связи с закреплением в Конституции СССР права неприкосновенности Президента СССР встал вопрос не только о возможных правовых основаниях смещения главы государства, но и о процедуре его реализации. Отдельные депутаты полагали, что вопрос о смещении Президента может ставить перед Съездом лишь Комитет конституционного надзора. Другие считали, что вообще нет необходимости для этого в заключении Комитета¹⁴⁹. В итоге было установ-

¹⁴⁷ См.: Керимов Д.А., Экимов А.И. Указ. соч. - С.6.

¹⁴⁸ См.: Барнашов А.М. Указ. соч. - С.90-91.

¹⁴⁹ См.: Внеочередной Третий Съезд народных депутатов. Том 3. - М., 1990. - С.282, 293, 312.

лено, что решение о смещении главы государства принимается Съездом народных депутатов СССР по инициативе самого Съезда или Верховного Совета СССР с учетом заключения Комитета конституционного надзора СССР (статья 128-8 Конституции СССР).

Вновь на Съезде возник спор о том, по представлению какого должностного лица избирается ККН: Президента СССР или Председателя Верховного Совета СССР? В обсуждаемом законопроекте этот вопрос решался в пользу главы государства, что вызвало резкое неприятие народных избранников. А.И. Казанник, доцент Омского госуниверситета, заявил, что необходимо провести четкое разграничение властей, закрепить систему сдержек и противовесов, чтобы ни один орган государства не мог возвыситься над другим. Исходя из этого тезиса, депутат полагал, что "если Комитет конституционного надзора толкует декреты Президента, сопоставляет их с Конституцией СССР и может прийти к выводу, что они неконституционны, то, конечно же, Президент не вправе назначать (имелось в виду - "представлять" -М.М.) членов Комитета конституционного надзора СССР". Далее А.И. Казанник предложил новый порядок формирования ККН: одну треть его состава назначает Президент, одну треть - Совет Союза и одну треть - Совет Национальностей Верховного Совета СССР, что уравнивает власти и по-является система сдержек и противовесов¹⁵⁰. Хотя это мнение и вызвало интерес у отдельных депутатов, в целом же Съезд не решился изменять порядок избрания ККН. Помимо того, противники наделения Президента СССР правом представлять Съезду кандидатуры для избрания в ККН, согласились на то, что если такой порядок принять, то Комитет станет частью аппарата Президента и не сможет реально выполнять свои функции. В связи с этим предлагалось оставить за Председателем Верховного Совета СССР право вносить предложения о персональном составе Комитета конституционного надзора¹⁵¹. Председатель Редакционной комиссии по обсуждению законопроекта В.Н. Кудрявцев высказался за то, что "не нужно, чтобы Президент представлял

¹⁵⁰ См.: Внеочередной Третий Съезд народных депутатов. Том 1. - С.92, 108 - 109.

¹⁵¹ См.: Там же. Том 3. - С.221 - 222.

Комитет конституционного надзора СССР, которому он сам поднадзорен... И мы предлагаем... дать такое право Председателю Верховного Совета СССР¹⁵². В результате сохранился установленный 1 декабря 1988 г. порядок избрания ККН.

Реальное создание Комитета конституционного надзора СССР происходило тяжело, изобилуя драматическими событиями, и затянулось почти на год. Как уже отмечалось, на первом Съезде народных депутатов его не удалось сформировать, хотя Председателем Верховного Совета М.С. Горбачевым были представлены почти все кандидатуры для избрания в ККН. Более обстоятельно причины этого «провала» в научной литературе привел Б.Н. Лазарев. Среди них он назвал идеологические факторы и традиции (конфликт принципов разделения властей и полновластия Советов), кризис национально-территориального устройства СССР, конкуренцию идеи конституционного суда с конституционным надзором. «Мало кто хотел наделять Комитет конституционного надзора СССР широкими правами. Еще меньше было тех, кто торопился его формировать», - с горечью вспоминал ученый. «Совершенно очевидно, - писали Д.А. Керимов и А.И. Экимов, - что в обществе немало сил, которые не заинтересованы в существовании института конституционного надзора. Крайне левые считают, что он мешает «идти вперед», а крайне правые опасаются потерять возможность и впредь безнаказанно игнорировать Конституцию и закон»¹⁵³.

Вопрос об избрании ККН более тщательно готовился к следующему Съезду. Еще 1 сентября 1989 г. академик В.Н. Кудрявцев обратился к Горбачеву с просьбой не представлять его кандидатуру повторно на пост председателя Комитета. В связи с этим Г. Шахназаров в записке Горбачеву в числе возможных кандидатов на эту должность назвал А.А. Собчака. «Человек он ершистый», - характеризовал его Г. Шахназаров, - «неудобный», но, в целом, стоящий на здоровых позициях и уже достаточно набравший авторитет, чтобы получить «проходной бал» на Съезде»¹⁵⁴. Кстати, фа-

¹⁵² Там же. - С. 164.

¹⁵³ См.: Лазарев Б.Н. Комитет конституционного надзора СССР (Подводя итоги). - С.22; Керимов Д.А., Экимов А.И. Указ соч. - С. 13.

¹⁵⁴ См.: Шахназаров Г. Указ. соч. - С.415 - 416.

милія Собчака в предполагаемом качестве называлась и некоторыми народными депутатами¹⁵⁵. Однако Председателем Верховного Совета СССР на Втором Съезде народных депутатов представляются С.С. Алексеев - на пост председателя Комитета и Б.М. Лазарев - его заместителя. Съезд успел избрать только их, поручив Верховному Совету СССР избрать на очередной сессии членов Комитета, в том числе по одному из каждой союзной республики и четырех из автономных образований¹⁵⁶.

Такое решение породило две правовые проблемы. Первая из них связана с тем, что Закон о конституционном надзоре не предусмотрел обязательного выдвижения специалистов из автономных образований. В связи с этим возник вопрос: было ли рассчитано постановление Съезда об их избрании на многократное применение?¹⁵⁷ Практика ответа на него не дала из-за непродолжительного существования самого института конституционного надзора в СССР. Естественно, что названная проблема относилась к числу конституционных и могла быть решена в новом Основном Законе СССР. Вторая проблема связана с правомерностью передачи Съездом Верховному Совету своего конституционного полномочия избрания членов Комитета. Среди юридической общественности этот шаг Съезда был воспринят критически. Так, В.О. Лучин, будущий судья Конституционного Суда России, назвал такое формирование ККН «неконституционным» и характеризовал как «безграмотное» толкование этого «инцидента» конституционным прецедентом¹⁵⁸. Д.А. Керимов и А.И. Экимов полагали, что самому Комитету конституционного надзора предстоит ответить на вопрос: соответствует ли Конституции СССР делегирование своего полномочия Съездом Верховному Совету СССР?¹⁵⁹ Извест-

¹⁵⁵ См.: Второй Съезд народных депутатов СССР. Бюл. № 18. - С. 19

¹⁵⁶ См.: Постановление Съезда народных депутатов СССР от 23 декабря 1989г. «Об избрании Комитета конституционного надзора СССР» // ВСНД и ВС СССР. 1989. № 29. Ст.575. ¹⁵⁷ См.: Керимов Д.А., Экимов А.И. Указ. соч. - С.8.

¹⁵⁸ Лучин В. Конституционная война: победителей не будет // Мегapolis. 1990. 15 ноября.

¹⁵⁹ См.: Постановление Верховного Совета СССР от 26 апреля 1990 г. «Об избрании членов Комитета конституционного надзора СССР» // ВСНД и ВС СССР. 1990. № 18. Ст.314.

но, что официального решения по этому вопросу ККН не принимал. Фактически же последующая деятельность Комитета свидетельствует о молчаливом положительном ответе на него.

Выполняя поручение Съезда, 26 апреля 1990 г. Верховный Совет избрал членов Комитета конституционного надзора СССР. Прибалтийские республики, как позднее выражался Председатель Государственного суда Эстонии У. Лыхмус, “пробивая брешь в конституционном порядке Советского Союза”¹⁶⁰ и планируя отделение, не выдвинули своих кандидатур в Комитет. Под предлогом замены ранее намеченных кандидатур не были представлены новые некоторыми другими союзными республиками. Таким образом, Комитет был сформирован лишь в составе 21 человека вместо 27, как это предусматривалось Конституцией СССР.

ККН представлял собой высококвалифицированный профессиональный орган и состоял главным образом из специалистов в области права. В нем было 14 докторов и 5 кандидатов юридических наук. Специалистами в области политики являлись доктора исторических и философских наук. Это были не только представители академической и вузовской наук. Среди них несколько крупных практиков: заведующий юридическим отделом Президиума Верховного Совета УССР, заведующий отделом Президиума Верховного Совета Татарской АССР, главный редактор журнала “Народный депутат”. Юристы, избранные в ККН, специализировались в таких отраслях науки, как теория государства и права, государственное (конституционное) право, международное право, гражданское право, уголовное право и процесс и др.

Лица, вошедшие в состав Комитета, распределялись по трем секциям: государственно-правовой; гражданского и хозяйственного законодательства; правоохранительного законодательства, возглавляемыми видными правоведами-профессорами М.И. Пискотиным, Ю.К. Толстым и В.Д. Филимоновым. Секретариат ККН имел Отдел по государственно-правовым вопросам (с секторами государственного и

¹⁶⁰ См.: Лыхмус У. Развитие конституционализма в Эстонии // Современный конституционализм и конституционная юстиция: Материалы международной научно-практической компетенции. Одесса. 2001. - С.83.

Из истории конституционного правосудия

административного права, международного права), Отдел по вопросам отраслевого законодательства (с секторами социально-экономического законодательства и законодательства о правоохранительной деятельности), группу правовой информации, бюро писем и Канцелярию. Весь этот аппарат имел 30 штатных единиц¹⁶¹.

Комитет конституционного надзора СССР начал работать 16 мая 1990 г. На следующий день Председатель ККН провел первую пресс-конференцию, на которой определил этические и организационные принципы деятельности органа конституционного надзора. “Каждый член Комитета, - заявил он, - при принятии решения должен руководствоваться не партийной принадлежностью, а совестью, долгом и гражданской позицией ученого... Комитет - не орган немедленного реагирования. Есть процедуры возбуждения... Принятие же самим Комитетом к рассмотрению вопроса ...должно быть исключением, а не нормой...”¹⁶². Таким образом, руководитель ККН, сообразно со своими теоретическими и гражданскими взглядами, неоднократно им высказанными в научных и публицистических трудах, ориентировал членов Комитета на деятельность, имеющую судебный характер, либо, по крайней мере, весьма близкую к ней¹⁶³.

(продолжение следует)



¹⁶¹ См.: Лазарев Б.М. Указ. соч. - С.24; Алексеев С.С. Конституционный надзор: первые шаги и проблемы // Известия. Моск. веч. вып. 1990. 28 авг.

¹⁶² См.: Стеновой А. Комитет начинает действовать // Известия. 1990. 18 мая.

¹⁶³ См., напр.: Алексеев С.С. Правовое государство - судьба социализма. Научно-публицистический очерк. - М.: Юрид.лит., 1988. - С.79.

З. Татевосян

*кандидат экономических наук,
доцент*

**Некоторые проблемы совершенствования
конституционно-правовой базы
иностранных инвестиций**

Во всех странах мира для стимулирования привлечения иностранных инвестиций важное значение придается развитию производственной инфраструктуры. В развитых странах в инфраструктуру частный капитал привлекается государством не путем приватизации, а, главным образом, в рамках концепции государственно-частного партнерства. Государство передает бизнесу права владения и пользования своей собственностью, административно-хозяйственные, управленческие функции, но оставляет за собой право распоряжения.

Основными типами партнерства, в зависимости от объема передаваемых частным компаниям прав, выступают государственные контракты, лизинг (аренда), создание совместных предприятий и концессии. За последние 10-12 лет наибольшее развитие во всем мире получили концессии. Эта форма партнерства носит многоцелевой и долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам - государству и частному сектору - осуществлять стратегическое прогнозирование и планирование своей деятельности. Она не предполагает приватизацию государственных активов, но предоставляет бизнесу высокую, а часто и полную свободу в принятии инвестиционных, административно-хозяйственных и управленческих решений и дает возможность распределять риски между всеми участниками. Благодаря этому, практическое значение таких программ существенно повышается.

Другая характерная черта современных форм хозяйственного партнерства государства и бизнеса - существенное расширение географических границ их использования. За годы либеральных реформ они стали важным элементом хозяйствования более чем в 100 странах.

В развитых странах правовые нормы, конституирующие партнерские отношения государства и бизнеса в хозяйственной области, институциональная среда и формы государственно-частного партнерства складывались по мере развития рыночной экономики. Фундаментальные экономические, политические, социальные принципы и правила этих отношений оставались неизменными.

Большой исторический опыт в области государственного партнерства, развития и сравнительно легко адаптируемая институциональная среда позволили странам с развитой рыночной экономикой в 80-90-ых годах достаточно эффективно начать разработку новых механизмов партнерства. Конкурентные сегменты инфраструктурных отраслей передавались бизнесу, монопольные оставались у государства. При этом во главу угла были поставлены интересы общества в целом. Это достигается путем четкого разделения прав собственности, регламентации в договорах прав и обязанностей частных компаний и государства в системе государственно-частного партнерства, создания организационной структуры заключения партнерских соглашений и осуществления строгого государственного надзора за их выполнением.

В Армении идет не менее интенсивная, чем за рубежом, разработка собственных схем партнерства. Но строить эти схемы приходится практически на нулевом институциональном фундаменте. По этой причине приоритет отдается не концессионным формам передачи частному сектору объектов производственной инфраструктуры, которые относительно сложны, хотя предоставляют наибольшую предпринимательскую свободу концессионеру, а совместным акционерным компаниям, которые зачастую сдерживают инициативу бизнеса в инвестиционных, административно-хозяйственных и иных вопросах.

В нашей стране имеется значительный вакуум в законодательстве о предпринимательской деятельности в отноше-

нии объектов государственной и муниципальной собственности, нет институтов публичного права, публичной собственности, в рамках которых функционирует вся система партнерских отношений государства и частного сектора в странах Запада.

Считаем необходимым подчеркнуть, что согласно ст. 8 Конституции Республики Армения признается и защищается право собственности. Более того, согласно абзацам 2 и 3 ст. 31 Конституции РА никого нельзя лишить собственности, за исключением предусмотренных законом случаев и в судебном порядке. Отчуждение собственности для нужд общества и государства может осуществляться только в случае исключительных превалирующих общественных интересов, в установленном законом порядке, с предварительной соразмерной компенсацией.

Отсутствие концептуальной основы партнерства, нормативных актов является серьезным сдерживающим фактором на пути привлечения иностранного частного капитала на конкурентной основе. И начинать надо с четкой формулировки того, что в инфраструктуре должно оставаться в государственной собственности, а какие объекты или функции и на каких условиях могут передаваться бизнесу в правление, владение, пользование.

Таким законом может стать “Закон о естественных монополиях”. В нашей стране этот закон пока не принят, что ограничивает возможности регулирования отношения собственности на государственном и региональном уровнях.

Либерализация внешнеэкономического режима, связанная со вступлением во Всемирную торговую организацию (ВТО), позволяет точнее определить критерии институциональных преобразований, задает правовым нормам, регулиующим экономическую деятельность, весьма важное значение.

В рамках ВТО регулируются и инвестиционные отношения стран-участниц. Оценивая важность этого фактора, уверены, что для устойчивого развития РА иностранные инвестиции могут играть весьма важную роль. Но инвестиционную среду нашей страны можно считать неблагоприятной.

Мировой опыт инвестиционной деятельности стран показывает, что эффективность привлечения и использования

прямых иностранных инвестиций, при прочих равных условиях, зависит от богатых природных месторождений и развитой транспортной инфраструктуры принимающей страны.

К сожалению, наша страна в этом плане не является инвестиционно-привлекательной. Но это не означает, что Армения не может интегрироваться в мировых процессах передвижения прямых иностранных инвестиций. Капитал внедряется в той или иной экономике не только по экономическим соображениям. Более глубокий анализ поведения ведущих стран мира в сфере вывоза капитала, выявляет приоритетность скорее политических, социальных целей, нежели экономических. Даже при наличии достаточного инвестиционного потенциала, каждая страна стремится не отдаляться от глобальной интеграции, хотя бы потому, что одним из особенностей современных иностранных инвестиций является доступ к новым технологиям. Последнее для таких маломощных стран как Армения, является достаточно дорогостоящим, но в тоже время весьма необходимым фактором развития. Следовательно, для более или менее динамичного развития первоочередной задачей принимающей страны является формирование благоприятного инвестиционного климата.

Политика привлечения иностранных инвестиций - это двухсторонний процесс. С одной стороны, донор-инвесторы стараются защитить свои интересы, достигая либерализации инвестиционной законодательности стран-реципиентов, с другой стороны - принимающие страны сами заинтересованы в упрощении национальной политики инвестиционного права. Упрощение законодательной базы иностранных инвестиций означает исключение разночтений и противоречий между другими законодательными актами их регулирования.

Краеугольным камнем привлечения и урегулирования иностранных инвестиций является Закон “Об иностранных инвестициях”. В нашей стране этот закон был принят Национальным Собранием в 1994г. Закон отражает основополагающие подходы к функционированию иностранных инвестиций: “политика открытых дверей”, правовое регулирование инвестиционных отношений и защита интересов инвесторов. По оценке международных экспертов, этот закон достаточно либеральный, передовой и может способство-

вать формированию инвестиционного климата нашей республики. Однако данный закон не способствует стимулированию крупномасштабных инвестиций и не содержит необходимые защитные оговорки. По поводу последнего замечания считаем необходимым рассмотреть некоторые статьи вышеупомянутого закона, особенно те, значения которых нельзя не переоценивать.

Закон РА “Об иностранных инвестициях” состоит из 4-х разделов:

1. Общие положения.
2. Государственные гарантии защиты иностранных инвестиций.
3. Создание предприятий с иностранными инвестициями и приостановка их деятельности.
4. Условия функционирования предприятий с иностранными инвестициями и иностранных инвесторов.

Прежде чем мы приступим к анализу некоторых положений, хотим отметить, что любой закон становится более практичным и дееспособным, если трактуется однозначно, не содержит разночтений и все его положения и статьи изложены четко и предметно.

Статья 6 данного Закона гласит, что “с целью стимулирования иностранных инвестиций в социальных и экономических важнейших сферах, могут быть установлены дополнительные привилегии согласно законодательству РА”, и “согласно законодательству РА могут определены те территории, где исходя из требований национальной безопасности, деятельность иностранных инвесторов и предприятий с иностранными инвестициями ограничивается или запрещается”.

В статье 7 отмечено, что “конфискация, как исключительное средство, разрешается только согласно законодательству РА, при чрезвычайном положении решением суда и с полным возмещением”.

По поводу статьи 6 следует отметить, что выражение “могут” изначально несет в себе неопределенность. Если закон ориентирован на иностранного инвестора, значит он должен учитывать психологические особенности субъектов рынка иностранных капиталов. Перед тем как инвестиро-

вать в экономически непривлекательные страны, любой инвестор стремится максимально понять свои права и привилегии, если считать, что иные риски минимальны. Если инвестор принял решение действовать на выбранном рынке, то он предпочитает не тратить лишнего времени на ознакомление с законами, регулирующими данную сферу. Термин “могут” можно понимать двусмысленно: привилегии могут или не могут быть предоставлены иностранным инвесторам, могут быть предоставлены территории, где их деятельность может быть неэффективна. Поэтому систему предоставленных привилегий, территорий и сфер, где будет разрешено иностранное инвестирование, нужно четко и однозначно указать в законе или составить справку при законе, указывая соответствующие пояснения. Такой подход более приемлем в международной практике. Этим можно устранить не только ненужные бюрократические проволочки, но и освободить соответствующие правомерные организации и ведомства от сложных и бессмысленных переговоров.

Что касается статьи 7, то тут нужна очень важная поправка, так как слово “конфискация” означает “принудительное безвозмездное изъятие в собственность государства”¹, следовательно, вторая часть данной статьи оформлена юридически некорректно.

Чтобы регулировать деятельность иностранных инвесторов, действующих в нашей стране, исключительно на толлинговой основе и повысить эффективность использования местных ресурсов, в статье 16-“Экспорт и импорт продукции (труда и услуг)”, целесообразно включить положение о доле использования компонентов местного производства в конечной готовой продукции. Доля местных компонентов не может быть меньше 30%. Это требование, безусловно, будет способствовать сотрудничеству местных и иностранных производителей.

Политика привлечения иностранных инвестиций должна осуществляться по принципу селективности. Под селективностью, в данном случае, подразумевается дифференциация программ, которые могут осуществляться с участием

¹ Юридический Энциклопедический словарь. - Москва: “Советская Энциклопедия”, 1987. - С.193.

иностранных инвесторов. При этом, такая дифференциация преследует цель наиболее оптимального решения конкретных макроэкономических задач. Таковыми могут быть развитие высокотехнологических наукоемких производств, строительство современных инфраструктурных объектов, повышение степени обработки продукции, ориентированной не только на внутренний, но и внешний рынок. Эффективная национальная политика должна также охватывать все те мероприятия, которые стимулируют привлечение инвестиций-кредитные, налоговые и привилегии иного характера.

Z. Tadevosyan

*Candidate of Economie Sciences,
Assistant Professor*

SUMMARY

Worldwide an important role is given to the development of production infrastructure for stimulation of foreign investment attraction. In the developed countries the private capital is attracted into the infrastructure by the state with the help of privatization, but mainly, within the framework of state-private partnership concept. The main partnership types, depending on size of rights given to private companies, emerge the state contracts: leasing, creation of joint-ventures and concessions. In the developed countries, legal rates, constituting partner relations of state and business in economy, institutional ambience and the forms of state-private partnership were settled on the measure of market economy development.

In Armenia, an intensive development of the own partnership schemes takes place. But these schemes are practically built on an empty background.

Акопян Г.

*Председатель постоянной
комиссии по делам науки
образования, культуры и молодежи
Национального Собрания
Республики Армения*

Акопян Р.

*кандидат юридических наук,
доцент*

Парламент как субъект конституционно-правовой ответственности

В постсоветских странах демократизация всех сфер государственной и общественной жизни, обеспечение конституционных гарантий верховенства права являются настоятельным требованием времени¹.

Полноценное становление демократических институтов в Республике Армения - необходимое условие для развития общества и для ее интеграции в семью европейских государств.

Важным залогом укоренения демократических принципов и обеспечения необратимости народовластия является конституционная реформа.

27 ноября 2005 года в Республике состоялся референдум конституционных преобразований. Изменения и дополнения Конституции станут основой для изменения и совершенствования законодательной системы Республики Армения и одновременно повысят ответственность субъектов конституционных правоотношений.

¹ См.: Арутюнян Г.Г. Конституционные гарантии верховенства права. - Ереван, 2003 (на арм. яз.).

Конституционная ответственность является важнейшим конституционно-правовым институтом, необходимым элементом механизма реализации конституционно-правовых норм.

Конституционная ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности характеризуется специальными санкциями, которые применяются при неисполнении, ненадлежащем исполнении конституционных обязанностей либо при злоупотреблении конституционными правами.

«Если Конституция защищает высшие социальные ценности, то необходима эффективная система защиты конституционных требований, причем не только путем применения санкции других отраслей, но и своих собственных», - пишет Колосова Н.М.².

Конституционные санкции - это установленные основным законом меры государственного предупреждения (правовые ограничения, лишения, неблагоприятные последствия), которые применяются при конституционных правонарушениях (деликтах) и содержат правовую оценку этих поступков.

В.О. Лучин по этому поводу отмечает, что это конституционно закрепленная возможность (угроза) принуждения по отношению к обязанному лицу в случае невыполнения последним его обязанностей³.

Важным участником конституционно-правовых отношений является орган законодательной власти - Парламент⁴, который может стать субъектом конституционной ответственности.

В рамках данной статьи, ссылаясь на законодательства и правоприменительную практику разных стран, высший представительный орган государственной власти рассматривается в качестве субъекта конституционной ответственности.

Парламент как коллективный субъект несет конституционную ответственность за деяния, не соответствующие должному поведению, предусмотренному конституционно-правовыми

² См.: Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства РФ. - М.: Городец, 2000. - С. 110.

³ См.: Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. - М.: «Юнити», 2002. - С. 359.

⁴ См.: Акопян Г.Г. О некоторых проблемах деятельности Национального Собрания Республики Армения. - Ереван, 2004.

ми нормами, в частности, за ненадлежащее выполнение возложенных на него функций. Одновременно Парламент сам имеет право принимать меры конституционной ответственности в отношении Президента и Правительства страны.

Самыми строгими мерами конституционной ответственности являются санкции, направленные на ограничение прав субъекта конституционного правонарушения или лишение данных прав, например, роспуск Парламента, импичмент Президента, объявление недоверия Правительству, отзыв депутатов (что не предусмотрено законодательством Республики Армения), отказ в регистрации кандидата и лишение его пассивного избирательного права и т.д.

Советским законодательством ликвидация (роспуск) государственного органа как вид конституционной ответственности предусматривался лишь в ограниченных случаях.

Конституция РСФСР предусматривала избрание Верховного Совета РСФСР в новом составе со стороны Съезда, когда невозможно было достижение согласия в установленном порядке и возникала реальная угроза нормальной деятельности высших органов государственной власти и нормального процесса руководства РСФСР (п.16 ст.127).

В 1930-х годах в условиях советской власти была предусмотрена такая мера, как ликвидация сельского совета, если данный сельсовет ненадлежащим образом осуществлял политику советской власти или в ней было обнаружено «ловово кулаков»⁵.

Роспуск представительного органа государственной власти является действенной мерой конституционной ответственности, которая может применяться на всех уровнях - общегосударственных и местных, федеральных и автономных масштабах. Например, согласно ст. 100 Федерального конституционного закона Австрийской Республики, представительный орган каждой местности - Ландтаг («земли»), может быть ликвидирован со стороны федерального Президента Австрии⁶.

⁵ См.: Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. - М.: Изд-во МГУ, 2001. - С.13-14.

⁶ См.: Федеральный конституционный закон Австрийской Республики // Конституции государств Европы. - М., 2001.

Отмеченная мера конституционной ответственности именуется по-разному: ликвидация представительного органа, роспуск, досрочное прекращение полномочий либо сокращение срока полномочий. Согласно ст.155 и ст. 255 Конституции Республики Польша Президент имеет право сократить срок полномочий Сейма⁷.

И.А. Кравец считает, что роспуск законодательного органа со стороны Президента, вотум недоверия Правительству со стороны Парламента являются мерами политической ответственности⁸.

Н.П. Корнев же отмечает, что досрочный роспуск Государственной Думы нельзя причислять к мерам конституционной ответственности. Одновременно он не считает это и мерой политической ответственности, так как в этом вопросе важнейшей движущей силой является усмотрение Президента страны⁹.

Однако они являются предусмотренными Основным Законом мерами конституционной ответственности, которые имеют ярко выраженный политический характер.

Отметим, что большинство ученых эти меры считают конституционно-правовыми санкциями¹⁰.

Если согласно Конституции РА 1995 года Президент имел абсолютную компетенцию распустить Национальное Собрание (в Конституции РА неоднократно упоминается термин «роспуск» (ст.ст. 55, 63, 67)), то в результате конституционных преобразований Основной Закон Армении был дополнен статьей 74.1, которая уточняет основания роспуска Национального Собрания Президентом Республики Армения, устанавливая, что если Национальное Собрание

⁷ См.: Конституция Республики Польша // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. - М., 1995. Т. 3.

⁸ См.: Кравец И. А. Конституционная ответственность: между правом и политикой // Правовая реформа в Российской Федерации: общетеоретические и исторические аспекты. Межвузовский сборник статей. - Барнаул: Изд-во Алтайского ун-та, 2002.

⁹ См.: Корнев В. Н. К вопросу об основаниях и санкциях конституционной ответственности // Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Материалы "круглого стола" 25-26 мая 1999г. - Белград, 2000. - С. 132.

¹⁰ См.: Ерьлин А. А. Роспуск парламента как санкция конституционной ответственности: основания и ограничение // Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Материалы "круглого стола" 25-26 мая 1999г. - Белград, 2000. - С. 134-139.

два раза подряд в течение двух месяцев не одобряет программу Правительства, то Президент Республики распускает Национальное Собрание.

Президент Республики по предложению Председателя Парламента или Премьер-министра может распустить Национальное Собрание, если:

а) Национальное Собрание в течение трех месяцев очередной сессии не принимает решение относительно проекта закона, считающегося по решению Правительства неотложным или

б) в течение очередной сессии более трех месяцев не созываются заседания Национального Собрания или

в) в течение очередной сессии Национальное Собрание более трех месяцев не принимает каких либо решений относительно обсуждаемых им вопросов.

В парламентской Республике Македония законодательный орган - Совет распускается в порядке самоликвидации. Так, согласно ст. 63 Конституции Македонии, Совет ликвидируется, если более половины представителей голосуют за роспуск¹¹.

При помощи референдума ликвидируется законодательный орган и в княжестве Лихтенштейн (ст. 48 Конституции)¹².

Роспуск Парламента не имеет специально установленного порядка, процессуальной формы, так как достаточно лишь объявления об этом Президентом и принятия им соответствующего акта. Основания роспуска Парламента разнообразны. В основном, в Конституциях разных стран предусмотрены следующие основания:

1. Нарушение Конституции.

Так, Парламент или его палата могут быть распущены Президентом в случае систематического (неоднократного, грубого) нарушения им Конституции (ст.94 Конституции Республики Беларусь, ст.95 Конституции Узбекистана)¹³.

¹¹ См.: Конституция Республики Македонии // Конституции государств Европы. - М., 2001.

¹² См.: Конституция Княжества Лихтенштейн // Bayensche Julius - Mayimi Lians - Universtaet Wuerzburg, 2000.

¹³ См.: Новые Конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. - М., 1998.

Согласно ст.126 Конституции Итальянской Республики Парламент может быть распущен не только за решения, но и вообще за действия, противоречащие Конституции или за серьезные нарушения законов¹⁴.

2. Неспособность депутатского корпуса утвердить кандидатуру Премьер-министра или сформировать Правительство, обеспечить правительственную стабильность. Данное основание наиболее распространено и имеет разнообразные конституционно-правовые формулировки. Согласно ч. 4 ст.111 Конституции Российской Федерации после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. Согласно ст. 41 Конституции Греции Президент может распустить Парламент, состав которого не в состоянии обеспечить правительственную устойчивость, в связи с чем уже сменились два состава Правительства. Парламенты Республики Беларусь, Казахстана, Туркменистана могут быть распущены, если в течение 60-ти дней не объявили вотум доверия сформированному Правительству и если до этого не менее двух раз не утвердили кандидатуру Премьер-министра¹⁵. Правом роспуска Парламента обладает и Президент Германии, если Бундестаг в 21-дневный срок не избрал Федерального канцлера¹⁶. В ряде стран роспуск Парламента связан с его правом утверждения программы Правительства. В Литве могут быть проведены внеочередные выборы Сейма, если в течение 60 дней два раза подряд депутаты не утвердили программу Правительства¹⁷. Для указанной процедуры Парламенту Словакии предоставляется шесть месяцев, и если в течение этого времени Парламент трижды откажется утвердить программу Правительства, то будет досрочно распущен¹⁸.

¹⁴ См.: Конституция Итальянской Республики // Конституции государств Европы. - М., 2001.

¹⁵ См.: Новые Конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. - М., 1998.

¹⁶ См.: Конституции зарубежных государств. Учебное пособие. Издание 2-е. -М., 1997. - С. 380.

¹⁷ См.: Новые Конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. - М., 1998.

¹⁸ См.: Указ. соч.

3. Неспособность в установленный срок принять бюджет, другие финансовые акты.

Согласно ст.225 Конституции Республики Польша если в течение 4-х месяцев со дня внесения в Сейм проекта бюджетного закона он не будет представлен Президенту Республики для подписания, Президент может издать указ о сокращении срока полномочий Сейма¹⁹.

В Республике Молдова, в случае непринятия законов в течение трех месяцев, Президент имеет право после консультаций с парламентскими фракциями распустить высший представительный орган²⁰.

А Конституция Чешской Республики предусматривает роспуск Палаты, если в течение трех месяцев депутаты не примут решения относительно проекта закона, представленного Правительством, в связи с которым Правительство поставило вопрос о вотуме доверия²¹.

Подобные нормы дают возможность Президентам Польши, Молдовы, Чехии использовать политическое и конституционное давление в отношении законодательного органа в пользу Правительства.

4. Неспособность избрать главу государства. Это основание предусмотрено в Конституциях стран с парламентской формой правления. В соответствии со ст.32 Конституции Греции избрание Президента отнесено к компетенции Парламента, и в случае, если Парламент в трех турах не сможет избрать Президента Республики, то он распускается²².

5. Неспособность Парламента осуществлять свои полномочия, то есть неспособность в течение длительного времени осуществлять свои функции. Ст. 90 Конституции Украины устанавливает, что Президент может досрочно прекратить полномочия Верховного Совета, если в течение 30 дней одной очередной сессии не могут созываться пленарные заседания. В соответствии со ст. 95 Конституции Республики Узбекистан Парламент при возникновении в его составе непре-

¹⁹ См.: Конституция Республики Польша // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. - М., 1995. Т. 3.

²⁰ См.: Указ. соч.

²¹ См.: Конституции зарубежных государств. Учебное пособие. Издание 2-е. - М., 1997. -С. 380.

²² См.: Указ. соч.

одолимым разногласий, ставящих под угрозу его нормальное функционирование, может быть распущен Президентом²³.

6. Как правило, это происходит по той причине, что Парламент не может сформировать большинство. Это основание предусмотрено в Конституции Итальянской Республики (ст.126), согласно которой областной совет может быть распущен, если вследствие отставок или неспособности образовать большинство он не в состоянии функционировать²⁴.

Отдельные Конституции определяют более конкретные варианты рассматриваемого основания. В частности, выделяются:

а) *неспособность Парламента в течение длительного времени сформировать собственные органы.* Например, ст.64 Конституции Туркменистана устанавливает, что Меджлис может быть досрочно распущен Президентом в случаях неформирования в течение шести месяцев руководящих органов Меджлиса;

б) *неспособность Парламента осуществлять законодательные функции.* Так, статья 85 Конституции Республики Молдова предусматривает, что Президент вправе распустить Парламент в случае блокирования в течение трех месяцев принятия законов²⁵;

в) *иницирование референдума по отрешению главы государства от должности, если по итогам народного голосования отрешение не поддержано избирателями.*

По сути, это может рассматриваться как утрата Парламентом (его палатой) доверия избирателей. Так, часть 6 статьи 60 Федерального конституционного закона Австрийской Республики предусматривает, что, если предложение об отрешении Федерального Президента от должности отклоняется на основании народного голосования, проведенного по решению Национального Совета, то это влечет за собой роспуск Национального Совета²⁶. Аналогичное положение содержится в статье 11 Конституции Республики Исландии;

²³ См.: Новые Конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. - М., 1998.

²⁴ См.: Конституция Итальянской Республики // Конституции государств Европы. - М., 2001

²⁵ См.: Указ. соч.

²⁶ См.: Федеральный конституционный закон Австрийской Республики // Конституции государств Европы. - М., 2001.

г) *создание Парламентом кризисных условий, препятствующих нормальному функционированию государственной власти.*

Согласно статье 28 Конституционного закона Республики Албания «Об основных конституционных положениях» Президент республики вправе распустить Народное Собрание, если его состав не позволяет ему осуществлять свои полномочия и делает невозможным управление страной. Статья 63 Конституции Кыргызской Республики устанавливает, что Законодательное Собрание или Собрание народных представителей (либо обе эти палаты одновременно) могут быть распущены Президентом в случае вызванного им кризиса.

В Японии в кризисных ситуациях, в случае объявления вотума недоверия Правительству, решающую роль играет Премьер-министр, который в течение десяти дней должен решить - подать в отставку вместе с Кабинетом министров или попросить Императора распустить палату представителей Парламента²⁷.

В большинстве государств распускается нижняя палата (Великобритания, Франция, Япония) или единственная палата (Армения, Венгрия, Греция, Украина).

Кроме того, есть государства, например Бельгия, Испания, Италия, Кыргызия, Нидерланды, где Президент имеет право роспуска обеих палат.

А Республике Польша свойственна следующая особенность: полномочия Сената автоматически прекращаются в случае роспуска Сейма.

Совершенно иной порядок предусмотрен Конституцией Чешской Республики, согласно которой Сенат не только не распускается одновременно с палатой депутатов, но при неотложных обстоятельствах с определенными ограничениями берет на себя законотворческие полномочия распущенной палаты²⁸.

Подобный подход вполне оправдан, исходя из необходимости обеспечения нормальной деятельности государственного механизма.

²⁷ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. - М., 1995. - С. 22-23.

²⁸ См.: Конституции государств Европы. - М., 2001.

С целью предотвращения возможных злоупотреблений правом Президента на роспуск законодательного органа, основные законы большинства государств содержат нормы, в различной мере и форме ограничивающие возможность применения этого права.

Эти ограничения можно сгруппировать следующим образом:

1. *Ограничение во времени:*

а) начальный и последний период срока полномочий Парламента (в течение последних трех месяцев срока полномочий Парламента Чешской Республики, в течение одного года после выборов Парламентов Российской Федерации, Республики Беларусь, Франции, Греции, в течение шести месяцев - в Португалии, Литве, в течение первых трех месяцев - в Швеции). Цель подобных ограничений - создать возможность эффективной деятельности новообразованного Парламента;

б) последний период срока полномочий Президента (в течение последних 6 месяцев правления Президента России, Италии, Румынии, Португалии, Литвы и других стран);

в) во время военного, чрезвычайного (исключительного) положения (данные ограничения предусмотрены в Конституциях Армении, Казахстана, Узбекистана, Венгрии, Румынии, Португалии и других стран);

г) во время возбуждения процедуры импичмента Президента (например, по Конституции Республики Армения, Российской Федерации, Республики Беларусь), рассмотрению вопроса о доверии (недоверии, порицании) Правительству (по Конституции Испании).

2. *Ограничения, связанные с периодом применения этой меры* (например, запрещается распускать Парламент более одного раза в год - статья 89 Конституции Румынии, или в течение одного года после роспуска - статья 115 Конституции Испании).

3. *Ограничения по основанию роспуска* (согласно статье 29 Федерального конституционного закона Австрийской Республики Федеральный Президент по одной и той же причине может распустить Национальный Совет только один раз).

4. *Ограничения, связанные с инстанцией*, применяющей эту меру конституционной ответственности. Например, исполняющий обязанности Президента, как правило, не вправе распускать Парламент (статья 60 Конституции Республики Армения, статья 62 Конституции Российской Федерации, статья 7 Конституции Французской Республики).

Указанные ограничения достаточно сужают возможности злоупотребления правом роспуска высших представительных органов государственной власти со стороны глав государств.

Некоторые Конституции, устанавливая ограничения на роспуск Парламента, специально предусматривают последствия за их нарушение. Так, в соответствии со статьей 175 Конституции Португальской Республики несоблюдение положений об ограничениях на роспуск Ассамблеи Республики влечет юридическую ничтожность декрета Президента о роспуске.

Президент Франции до роспуска Национального Собрания должен проконсультироваться с Председателями обеих палат Парламента, однако мнение последних не обязательно для Президента.

В Португалии глава государства не свободен в принятии подобного решения, т.к. обязан предварительно согласовать свою позицию с Государственным Советом. Государственный Совет - это консультативный орган, которым руководит Президент и в состав которого входят Премьер-министр, Председатель Парламента, Председатель Конституционного Суда, Генеральный прокурор, руководители ведомств самоуправляемых областей, а также бывшие Президенты, пять граждан, назначенных Президентом, и пять представителей парламентских фракций.

С Председателями палат Парламента Президент должен советоваться и в Румынии, Словакии, Беларуси²⁹.

Основой для роспуска Парламента могут служить не только несостоятельность Парламента в избрании Премьер-министра и формировании Правительства, неутверждение программы деятельности Правительства, непринятие определенных законов (в основном, о Государственном

²⁹ См.: Указ. соч.

бюджете), кризис, возникший во взаимоотношениях органов законодательной и исполнительной властей, несоответствие соотношения депутатских фракций в Парламенте соотношению существующих в обществе политических сил, а также стремление провести выборы в удобное время и тем самым обеспечить парламентское большинство для руководящей партии.

Кроме роспуска, в отношении Парламента могут применяться и другие меры конституционной ответственности. Например, переход конституционного полномочия от Парламента к другому субъекту конституционно-правовых отношений. Согласно статье 79 Конституции Эстонской Республики Президент избирается Государственным Собранием, однако если Парламент не изберет в трех турах главу государства, то право избрания Президента переходит к специально созываемой для этого коллегии выборщиков.

В отношении представительных органов в качестве мер конституционной ответственности применяются также вето Президента, признание законов недействительными в случае несоответствия этих актов Конституции.

Меры конституционной ответственности применяются не только по отношению к Парламенту как коллегиальному органу, но и по отношению к отдельным его членам.

Принятый еще в 1928 году Акт о законодательном органе Финляндии, Эдускунте, (§58) устанавливает, что Эдускунта может объявить депутату предупреждение за определенные нарушения³⁰.

Регламент Национального Собрания Республики Армения предусматривает меры, которые в определенных случаях могут быть применены по отношению к депутатам. В частности, устанавливается, что постановление Национального Собрания о признании неуважительным отсутствие депутата более чем на половине голосований во время сессии принимается тайным голосованием большинством голосов присутствующих на заседании (зарегистрированных в установленном порядке) депутатов, если в голосовании участвовало более половины от общего числа депутатов. На основании

³⁰ См.: Конституции государств Европы. - М., 2001.

вышеуказанного постановления составляется протокол о прекращении полномочий депутата, который подписывается Председателем Национального Собрания и в пятдневный срок направляется в Центральную избирательную комиссию.

Меры конституционной ответственности применяются не только по отношению к должностным лицам высших органов государственной власти, членам законодательного органа, но и по отношению к кандидатам. Например, может быть признана недействительной регистрация кандидата в депутаты или может быть изъято имя кандидата из списка за нарушение порядка регистрации, представление фальшивых документов, нарушение правил предвыборной агитации и финансирования и в других случаях.

Регистрация кандидата в депутаты Национального Собрания, выдвинутого по мажоритарной системе (статья 108, п.7 Избирательного кодекса РА), выдвинутого по партийным избирательным спискам (статья 102, п.2), кандидата на должность главы общины и в совет старейшин (статья 124) признается недействительной, если после регистрации становится известно, что на выдвинутого кандидата распространяются предусмотренные Конституцией РА ограничения или что представлены фальшивые документы при регистрации (статьи 73, 74).

Отметим, что в законодательстве Республики Армения не предусмотрен институт отзыва депутатов избирателями, а во многих государствах лица, занимающие избираемые должности, отзываются теми, кто их избрал или назначил.

В Соединенных Штатах Америки отзыв избираемых должностных лиц впервые был применен в Лос-Анджелесе в 1903 году. Законодательством пятнадцати американских штатов и федерального округа Колумбия предусмотрен институт импичмента. В § 19-20 раздела 19 Свода законов штата Аризона закреплено, что любое лицо, избранное на публичную должность, может быть отозвано избирателями³¹.

В России первый нормативный акт об отзыве - декрет «О праве отзыва депутатов» был принят 21 ноября 1917г. Хотя сейчас институт отзыва депутатов не действует в Рес-

³¹ Arizona revised statutes annotated. Title 16: elections and electors. Title 19: initiative, referendum and recall. West Group. 1998.

публике Армения, а также в Российской Федерации на федеральном уровне, однако он предусмотрен законодательством ряда субъектов РФ (Тверь, Псков, Алтайский край).

Специфическими мерами конституционной ответственности является отказ в признании мандата члена Парламента, например, статья 62 Конституции Молдовы предусматривает, что депутат приступает к реализации своих полномочий только в случае признания мандата. Конституционный Суд правомочен признать мандат действительным или отказать в его признании, если было нарушено избирательное законодательство³².

Характерной особенностью мер конституционной ответственности является то, что не существует единого порядка применения конституционных санкций. Практически все меры конституционной ответственности имеют свойственный им порядок назначения и применения. Например, порядок роспуска Парламента отличается от порядка отстранения Президента от должности или от выражения недоверия Правительству.

Парламент в качестве субъекта конституционной ответственности имеет право начать процесс импичмента Президента. Согласно ст. 57 Конституции Республики Армения Президент РА может быть отрешен от должности за государственную измену или за совершение иного тяжкого преступления. Для получения заключения Конституционного Суда об отрешении Президента Национальное Собрание обращается в Конституционный Суд. Решение об отрешении Президента принимает Национальное Собрание не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов на основании заключения Конституционного Суда. Если по заключению Конституционного Суда основания для отрешения Президента отсутствуют, то вопрос снимается с обсуждения Национального Собрания.

Парламент может принять решение об отставке Правительства страны. Национальное Собрание РА может выразить недоверие правительству в связи с неодобрением программы деятельности Правительства или непринятия Закона о Бюджете или других законов, в связи с которыми Правительство поставило вопрос о доверии.

³² См.: Новые Конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. - М., 1998.

Согласно ч.3 ст. 117 Конституции Российской Федерации, Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации Президент вправе объявить об отставке Правительства Российской Федерации либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае, если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу. При двухпалатной структуре парламента в ряде случаев предусматривается ответственность Правительства перед обеими палатами парламента:

а) каждой отдельно (согласно статье 94 Конституции Итальянской Республики каждая палата отказывает в доверии путем мотивированной резолюции);

б) на совместном заседании (статья 113 Конституции Румынии).

В парламентских республиках перед Парламентом ответственно не только Правительство в целом, но и его отдельные члены. В большинстве случаев вотум недоверия, объявляющий Правительство или министра уйти в отставку может повлечь досрочный роспуск самого представительного органа. Это обосновывается тем, что депутаты несут ответственность за деятельность сформированного им Правительства. Помимо указанного фактора, процесс выражения вотума недоверия дополняется усложненным порядком его применения в некоторых странах. Так, в ФРГ Бундестаг должен одновременно ставить на голосование два вопроса — о недоверии канцлеру и о выдвижении на этот пост другого лица («конструктивный вотум недоверия»).

При определении мер конституционной ответственности необходимо учитывать принципы разделения властей и обеспечения механизма сдержек и противовесов между различными ветвями власти так, чтобы конституционно-правовые санкции по отношению к Парламенту, Президенту, Правительству были взаимно сбалансированными, что-

бы обязанности одного органа государственной власти соответствовали полномочию другого органа применять меры по отношению к субъекту в случае неисполнения либо ненадлежащего исполнения им своих обязанностей. Насколько широкими полномочиями наделен субъект конституционно-правовых отношений, настолько строже должна быть мера ответственности, применяемая к нему при допущении последним конституционного правонарушения (деликта).

Таким образом, в отличие от других видов юридической ответственности, конституционная ответственность характеризуется тем, что субъектами конституционной ответственности являются государство в лице государственных органов, должностных лиц, общественные объединения, которые наделены правом принятия решений, касающихся прав и свобод граждан и интересов государства, другие участники конституционно-правовых отношений.

Кроме того, конституционная ответственность характеризуется особыми санкциями, которые не применяются ни при каких других видах юридической ответственности.

Конституционная ответственность имеет не только принудительные, но и праввосстановительные, охранительные, защитные, воспитательные и предупредительные функции и призвана обеспечить реализацию Конституции.

Целью конституционной ответственности является обеспечение верховенства Конституции и ее прямого действия, применение конституционно-правовых норм, утверждение конституционного правопорядка и законности, применение принудительных мер в отношении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц при нарушении ими требований Конституции.

H. Hakobyan

*Chief of the Standing Committee
on the affairs of science culture and youth
of the National Assembly of the
Republic of Armenia*

R. Hakobyan

*Candidate of law Sciences,
Assistant Professor*

Parliament as the Subject of the Constitutional - legal Responsibility

SUMMARY

In 2005 November 27, the reforms of the RA Constitution were adopted by referendum. As a result, the authority of the RA National Assembly was strengthened and the role of the Parliament has become more important in the life of public and the state. The Parliament as a legislative body is also a subject of constitutional liability. According to the Constitution, the RA president can dissolve the Parliament, and the National Assembly can apply constitutional sanctions, for example to express distrust to the government or demand the impeachment of the president. The article is focused on the Parliament, regarding the legislative body as a subject of constitutional liability. A legal comparative analysis and the experience of the parliaments of other foreign countries are also presented.

According to the author, while establishing the measures of the constitutional responsibility of the state bodies, it is essential to take into account the principles of division of the powers and ensurance of the mechanisms of checks and balances between different branches of the power, so that the constitutional - legal sanctions against the Parliament, President, Government were mutually balanced. So the responsibilities of one of the bodies of the state power corresponds to the

plenipotentiary of another organ to take measures in respect to a subject in the case of non-fulfillment of their responsibilities. The wider the vest authority of the subject of the constitutional -legal relations the stricter is the measure of the responsibility enforced against a person in the case of commitment of the constitutional delict.

So the objective of the constitutional responsibility of the Parliament and other subjects is the insurance of the rule of law of the constitution and its direct act, application of the constitutional - legal norms, allegation of the constitutional law and order and legitimacy, application of the compulsory measures in relation to the state bodies, bodies of the local self-government and their officials while violating the demands of the Constitution.



Обзор практики Конституционного Суда Республики Беларусь за второе полугодие 2005 года

Решение Конституционного Суда Республики Беларусь 14 июля 2005 г., № Р-187/2005 О совершенствовании законодательства о выплате пособий по временной нетрудоспособности

Конституционным Судом Республики Беларусь рассмотрены обращения граждан, касающиеся выплаты пособий по временной нетрудоспособности.

Предметом рассмотрения Конституционного Суда было постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 сентября 1997 г. № 1290 (в редакции постановления от 4 апреля 2002 г. № 421, с дополнениями и изменениями, внесенными постановлением от 12 декабря 2003 г. № 1606), которым утверждено Положение о порядке обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности и по беременности и родам (далее – Положение).

Указанным Положением определен порядок обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности (кроме пособий по временной нетрудоспособности в связи с несчастными случаями на производстве и профессиональными заболеваниями). Согласно общему порядку, определенному пунктом 31 Положения, пособия по временной нетрудоспособности исчисляются из среднедневного (среднечасового) заработка за два календарных месяца, предшествующих месяцу, в котором наступила временная нетрудоспособность, отпуск по беременности и родам.

В ходе изучения данного обращения было установлено, что пунктом 39 Положения для индивидуальных предприни-

мателей установлен иной порядок исчисления пособий по временной нетрудоспособности (часть первая) и иной подход к определению максимальных размеров указанных пособий (часть третья).

Проанализировав другие законодательные акты в данной сфере, Конституционный Суд также установил, что индивидуальные предприниматели наряду с работодателями, другими работающими гражданами, а также иными физическими лицами, самостоятельно уплачивающими страховые взносы в государственные страховые фонды, участвуют в формировании средств государственного социального страхования на условиях и в порядке, установленном этими законодательными актами.

С учетом вышеизложенного Конституционный Суд пришел к выводу, что пункт 39 Положения противоречит принципу равенства граждан Республики Беларусь о праве на государственное социальное страхование независимо от социального положения и рода занятий и не согласуется со статьями 22 и 23 Конституции, которыми соответственно определено, что все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов; ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других граждан.

Конституционный Суд предложил Совету Министров в целях реализации положений, закрепленных в статьях 23, 24, 47 Конституции Республики Беларусь, обеспечить равный подход к регулированию порядка исчисления и выплаты пособий по временной нетрудоспособности в отношении всех лиц, подлежащих обязательному государственному социальному страхованию, независимо от сферы их деятельности.

**Решение
Конституционного Суда Республики Беларусь
7 сентября 2005 г., № Р-188/2005
О совершенствовании жилищного
законодательства в части предоставления жилых
помещений в собственность вместо жилых
помещений, находящихся в многоквартирном
жилом доме и признанных непригодными
для проживания**

Предметом рассмотрения Конституционного Суда стал вопрос о совершенствовании жилищного законодательства в части предоставления жилых помещений в собственность вместо жилых помещений, находящихся в многоквартирном жилом доме и признанных непригодными для проживания. Конституционный Суд предложил Палате представителей Национального Собрания Республики Беларусь предусмотреть в Жилищном кодексе (ЖК) надлежащее правовое регулирование порядка и оснований (условий) предоставления жилых помещений в случаях признания жилых помещений, находящихся в многоквартирном жилом доме и принадлежащих гражданам на праве собственности, не соответствующими установленным для проживания санитарным и техническим требованиям и непригодными для проживания в силу их износа или аварийности.

Конституционный Суд отметил, что порядок и основания (условия) признания жилых помещений непригодными для проживания по санитарным и техническим требованиям, а также правовые последствия такого признания не нашли закрепления в ЖК, а урегулированы на уровне подзаконных нормативных актов, что вызывает затруднения при их применении на практике.

Так, из содержания статьи 105 ЖК усматривается, что собственнику жилого помещения, находящегося в многоквартирном жилом доме, вместо этого жилого помещения предоставляется другое жилое помещение в собственность совместно с членами его семьи только в случаях, если дом (жилое помещение): находится в аварийном со-

стоянии или грозит обвалом; подлежит переоборудованию в нежилое; подлежит сносу в связи с изъятием земельного участка для государственных нужд. Однако в указанной статье не установлены перечень оснований (условий), порядок и правовые последствия переоборудования жилого помещения в нежилое, а также признания жилого помещения аварийным или грозящим обвалом. Отсутствие указанных правил вызывает затруднения при решении вопросов о предоставлении жилых помещений в собственность вместо жилых помещений, признанных непригодными для проживания.

Кроме того, Конституционный Суд обратил внимание, что правовые предписания и основанные на них решения должны базироваться на принципах разумности и справедливости с максимальным учетом частных и публичных интересов. В связи с этим предложено законодателю предусмотреть правило, в соответствии с которым по желанию собственника ему может быть предоставлено жилое помещение большего размера с оплатой стоимости площади, превышающей размер ранее занимаемого и признанного непригодным для проживания жилого помещения.

Заключение Конституционного Суда Республики Беларусь

4 октября 2005 г., № 3-189/2005

О реализации Заключения Конституционного Суда Республики Беларусь от 27 сентября 2002 г. “О соответствии Конституции Республики Беларусь части второй статьи 6 Закона “О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь”, пункта 13 Правил оформления документов на выезд за границу гражданам Республики Беларусь, подпункта 25.1 пункта 25 Инструкции о порядке оформления паспорта гражданина Республики Беларусь для выезда за границу в части установления пятилетнего срока действия обязательной отметки в паспорте гражданина Республики Беларусь, временно выезжающего за границу”.

4 октября 2005 г. Конституционный Суд рассмотрел в открытом судебном заседании предложение Совета Министров Республики Беларусь о продлении срока реализации Заключения Конституционного Суда от 27 сентября 2002 г., касающегося проставления разрешительной отметки в паспорте гражданина при выезде за границу. В Заключении от 27 сентября 2002 г. Конституционный Суд признал неконституционными нормативные правовые акты, предусматривающие обязанность проставления такой отметки в паспорте для всех граждан Республики Беларусь, желающих выехать за границу, поскольку абсолютное большинство из них не имеет ограничений на выезд.

Предложение Правительства было мотивировано тем, что работы по созданию автоматизированной системы пограничного контроля, позволяющей осуществлять контроль за лицами, транспортными средствами и товарами, пересекающими границу, а также по завершению создания системы учета, применение которой даст возможность использовать общегражданский паспорт в качестве документа для выезда из Республики Беларусь без проставления отметки, к указанному в Заключении от 27 сентября 2002 г. сроку не могут быть завершены вследствие их недостаточного финансирования.

Исследовав материалы дела и изучив мнения государственных органов, ответственных за исполнение Заключения от 27 сентября 2002 г., Конституционный Суд признал, что компетентные государственные органы не приняли всех необходимых мер по его своевременной реализации.

Исходя из необходимости защиты государственных и личных интересов, Конституционный Суд продлил срок исполнения Заключения от 27 сентября 2002 г. до создания соответствующей системы учета лиц, которые правомерно ограничены в выезде из Республики Беларусь и въезде в Республику Беларусь.

Конституционный Суд также предложил Совету Министров Республики Беларусь и подведомственным ему органам, ответственным за реализацию на практике конституционной нормы о свободе передвижения: информировать граждан о перспективах отмены в будущем отметки в пас-

порте и возможном правовом регулировании порядка выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь; на период сохранения отметок в паспортах для выезда за границу принять дополнительные меры по упрощению порядка их проставления (в том числе и сокращению сроков, в течение которых должны быть приняты соответствующие решения), особенно в отношении тех граждан, в паспортах которых ранее отметки были проставлены и не аннулированы.



Вышел в свет Альманах “Конституционное правосудие в новом тысячелетии” за 2005 год

С 2003 года, по рекомендации Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии, Центром конституционного права Республики Армения издается ежегодник - Альманах “Конституционное правосудие в новом тысячелетии”.

Вышел в свет очередной выпуск Альманаха - за 2005 год. Ежегодник 2005 года посвящен юбилейной X Ереванской международной конференции на тему “Правовые принципы и политические реалии в осуществлении конституционного контроля”, состоявшейся 5-7 октября 2005 г. В Альманахе включены 20 статей, посвященных злободневным проблемам конституционного правосудия: Председатель Конституционного Трибунала Польши Марек Сафян “Ответственность публичной власти как признак правового государства”; Председатель Конституционного Совета Франции Пьер Мазо “Роль неправовых предположений в решениях конституционного судьи”; Председатель Конституционного Суда Российской Федерации Валерий Зорькин “Защита конституционных основ публичной власти и политических прав граждан Конституционного Суда России”; Председатель Конституционного Суда Словакии Ян Мазак “Реформирующие законы в судебном процессе Конституционного Суда Словакии”; Председатель Конституционного Суда Грузии Джони Хецуриани “Значение прецедентного права Европейского суда по правам человека для национального права”; судья Конституционного Суда Республики Беларусь Валентин Шуклин “Построение правового государства в Республике Беларусь и роль Конституционного Суда в обеспечении верховенства Конституции”; заместитель Председателя Конституционного Суда Италии Гидо Неппи Модона “Конституционное правосудие и политика в практи-

ке Италии”; Председатель Комиссий по круглым столам и всемирным конгрессам МАКП Клод Клайн “Верховный Суд Израиля: парадигма суда в круговороте политики”; советник Верховного Суда Эстонии Берит Аявиксу “Принятие политических решений в практике Верховного Суда Эстонии”; Председатель Конституционного Суда Латвии Айварс Эндзинш “Применение принципа правового доверия при обстоятельствах общественной политической трансформации”; заместитель Председателя Национального Собрания Республики Армения Тигран Торосян “Роль конституционных процессов в постсоветской трансформации”; Председатель Конституционного Суда Республики Армения Гагик Арутюнян “Некоторые политико-правовые деформации конституционализма в трансформирующихся общественных системах”; член Конституционного Суда Молдовы Думитру Пулбере “Официальное толкование Конституции Конституционным Судом: правовая необходимость и политические последствия”; Председатель Международной ассоциации конституционного права Шерил Сандерс “Дискуссии по социальным и экономическим правам, закон, политика и деньги”; член Конституционного Суда Словении Звонко Фишер “Важность конституционных жалоб в обеспечении справедливого судебного процесса по уголовным делам”; член Конституционного Суда Латвии Илма Чепане “Право на справедливый суд как один из важнейших принципов в осуществлении конституционного контроля”; судья Конституционного Суда Литовской Республики Арманас Абрамовичюс “Некоторые аспекты исполнения решений Конституционного Суда Литовской Республики”; заместитель Председателя Конституционного Суда Республики Армения Владимир Оганесян “Некоторые проблемы защиты прав человека в непризнанных государствах”; судья Конституционного Суда Республики Болгария Маргарита Златарева “Юридические принципы и политические реалии в осуществлении конституционного контроля в Республике Болгария”; судья Конституционного Суда Республики Армения Феликс Тохян “Практика Конституционного Суда Республики Армения по рассмотрению конституционности избирательного законодательства”.

Ежегодник разослан в более 100 стран мира, высшие учебные заведения, библиотеки. С материалами Альманаха “Конституционное правосудие в новом тысячелетии” можно ознакомиться также в Интернете (www.concourt.am/almanac).



Конституционное
ПРАВОСУДИЕ

Вестник Конференции
органов конституционного контроля
стран молодой демократии

Выпуск 1 (31) 2006



Адрес редакции:

375019, Ереван, пр. Баграмяна 10

Тел.: 529991, 588189

Факс: 529991

E-mail: armlaw@concourt.am

arthur@concourt.am

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

Сдано в набор 10. 02. 06
Подписано к печати 01. 03. 06

Печ. л. 12

Бумага офсетная

Печать офсетная

Формат 60x84 1/16

Тираж 750 экз.

Статьи вестника "Конституционное
правосудие" публикуются
в авторской редакции

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

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