

## **Доклад**

### **Конституционная юрисдикция в Республике Молдова: уроки, проблемы и перспективы**

#### **Из опыта работы судьи данного суда**

13 декабря 1994 года принят Парламентом и 25 января 1995 года промульгирован Президентом Республики Молдова первый в Республике Молдова Закон №317–XIII «О Конституционном суде».

Конституционный суд РМ учрежден Конституцией Республики Молдова, принятой 29 июля 1994 года.

В Республике Молдова впервые появился самостоятельный и независимый орган конституционной юрисдикции, который самим фактом своего существования придал государственному механизму цивилизованные правовые очертания.

Конституционное правосудие как форма конституционного контроля – новый институт в нашей государственности. В стране у нее нет исторического прошлого и, тем не менее, идея конституционного правосудия вошла в правосознание нашего общества, не встретив значительного сопротивления. Если и были споры, то о том, как строить конституционную юрисдикцию. То ли это должна быть американская модель, когда эту функцию осуществляет общая Судебная система, то ли это должна быть палата конституционного контроля Верховного суда, как в республике Эстония, то ли Конституционный суд.

Я рад, что победила модель самостоятельного Конституционного суда и еще более рад тому, что он пользуется сегодня достаточно высоким престижем в общественном мнении. Сегодня это уже серьезный и уважаемый институт власти в Республике Молдова. Ему доверяют, с ним считаются, без него попросту невозможно представить жизнь нашего государства и общества.

Я бы хотел обратить внимание так же на то, что в мировой государственно-правовой практике охраны Конституции используется как конституционный надзор, так и конституционный контроль. Преследуя, в конечном счете, единые цели защиты конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства Конституции конституционный надзор и конституционный контроль играют различную роль в утверждении конституционной законности: если решение органов конституционного надзора способствует разрешению конституционного спора, как правило, лишь посредством решения парламента и сами эти органы являются, как бы, органами парламента, то решения органов конституционного контроля носят окончательный характер, а сами эти органы занимают самостоятельное место в системе государственной власти и независимы от иных государственных органов в осуществлении своих полномочий.

В этом плане я хотел бы высказать и поддержать тезис о том, что конституционный контроль в Республике Молдова - самостоятельная сфера государственно-властной деятельности. Она осуществляется не только Конституционным судом, но и иными государственными органами. Согласно статье 77 Конституции Президент Республики Молдова - глава государства и является гарантом суверенитета национальной безопасности. О защите и соблюдении Конституции как обязанности главы государства говорится в тексте присяги Президента (ч.2 ст.79. Конституции РМ).

Несомненно участие в осуществлении конституционного контроля и Парламента, Правительства Республики Молдова, Высшей судебной палаты и иных судебных инстанций, а также властей местного публичного управления.

Однако доминирующее положение в системе институтов конституционного контроля в Республике Молдова занимает конституционный контроль. Под ним понимается официальная деятельность специально на то уполномоченного органа по осуществлению своих полномочий посредством особой процедуры - конституционной юрисдикции. Именно в этом смысле словосочетание «орган конституционной юрисдикции» употреблено в ст.1 Закона № 317-XIII от 13 декабря 1994 года «О Конституционном суде» для определения Конституционного суда как единственного органа конституционной юрисдикции в Республике Молдова и подчинение его только Конституции.

Сегодня можно услышать о том, что Конституционный суд РМ был создан тогда, когда он должен был быть создан и для этого созрели необходимые условия. Что касается меня (я говорю о своей личной позиции как судья его первого состава), то «ребенок», на мой взгляд, был «недоношенный».

21 февраля 1995 года 6 судей Конституционного суда принесли присягу Парламенту и Президенту Республики Молдова и вступили в должность. Кроме Закона о Конституционном суде не было никаких необходимых условий: ни помещения (места его нахождения), ни кодекса конституционной юрисдикции, ни печати и никакой другой символики власти. На второй день созвали заседание суда. Вел его я, как старший по возрасту из всех судей. Избрали председателя и приняли на работу главного бухгалтера суда. Вот с этим составом и в этих условиях были осуществлены первые шаги Конституционного суда. По-моему мнению сами по себе сложные условия, в которых оказался Конституционный суд, способствовали очень быстрому возмужанию этого органа и осознанию им своей ответственной роли высокого места и значения в системе государственной власти и в иерархии государственных органов.

Конституционный суд Республики Молдова уже своими первыми решениями, в частности, постановлением по делу об известном Указе Президента Республики Молдова Мирчи Снегура об освобождении от должности министра обороны господина Крянги сделал чрезвычайно серьезную заявку и на свою самостоятельность, и на то место в иерархии власти, которое ему принадлежит в силу Конституции

И в этой связи я не могу публично не отдать должное первому Председателю Конституционного суда РМ - Павлу Андреевичу Барбалату. Я считаю для себя за честь знать его и работать под его началом, и могу свидетельствовать, что его профессионализм и человеческие качества находились в таком единстве, которое позволяло ему выполнять свой долг ответственно и как руководителю, и как гражданину в утверждении верховенства Конституции в нашей стране.

Несомненно, Конституционному суду отведена особая роль в становлении и укреплении конституционной юстиции, но мне думается, что в ее истории все ценное, что относится к конституционному правосудию, начнут непременно связывать с первым составом Конституционного суда, а так же с первым его председателем П.А.Барбалатом.

#### Некоторые уроки и спорные вопросы теории и практики конституционного правосудия

История Конституционного суда в Республике Молдова, возможно, еще слишком коротка (десять лет) и эмоционально насыщена, чтобы делать глубокие выводы и беспристрастные оценки. Однако, подводя некоторые итоги пройденного времени, нельзя забывать и пережитые трудности, ошибки и упущенные возможности, без которых пройденный путь не был бы полным. В этой связи могу сказать только о личном взгляде автора доклада на эти проблемы.

Прежде всего, хочу затронуть следующую проблему.

Главным противоречием, с которым столкнулся Конституционный суд на первом этапе своей деятельности, было противоречие между стратегическим курсом, которому отдало предпочтение общество, и между глубокими преобразованиями, которые охватили и экономическую, и социальную, и юридическую сферы общественной и государственной жизни. И в этих условиях Конституционному суду было особенно тяжело работать, ему было необходимо преодолеть это, преодолеть также амбиции руководящих должностных лиц.

Может быть, именно эти обстоятельства, усугублявшиеся так же остротой и значимостью общественных ожиданий – добавьте сюда сам порядок исполнения формирования первого состава Конституционного суда – и предопределили по ряду рассматриваемых дел крайние различия правовых и мировоззренческих позиций самих судей. Вполне оправданный и целесообразный в политике, дипломатии или общественной жизни как способ разрешения конфликтов компромисс не допустим в решении Конституционного суда, где требуется четкая и определенная оценка факта, однозначное для всех судей толкование нормы Закона.

Эти знаковые положения не устранены из деятельности Конституционного суда и ныне. И вот что самое поразительное и тревожное: Конституционный суд ныне нередко формулировки рассматриваемых актов, содержащие отнюдь не правовую, а скорее пропагандистскую лексику, воспринимает в буквальном смысле, иногда устраняется от оценки целого ряда «не удобных» положений и от исследования весьма существенных для юридического анализа фактических обстоятельств, а так же вопреки требованиям совокупной оценки нормативных актов иногда расчленяет их на отдельные положения, а это не позволяет выявить их нормативное предназначение.

Наиболее часто рассматриваемые Конституционным судом дела - это дела о проверке конституционности нормативных правовых актов. Итогом рассмотрения таких дел может явиться признание нормативного акта или отдельных его положений не конституционными, что, согласно ч.(1) ст.28 Закона о Конституционном Суде влечет утрату ими юридической силы, но в практике первого состава суда признание определенных положений нормативного акта не конституционными не всегда означало прямое буквальное исключение этого положения. Характерным примером в этом отношении является Постановление Конституционного суда №36 от 10 декабря 1998 года по делу о контроле конституционности Указа Президента Республики Молдова №146 от 10 мая 1995 года «О назначении примэрии муниципия Кишинэу». В мотивировочной части постановления суд указал, что Указ Президента №146 от 10 мая 1995 года «О назначении примэрии муниципия Кишинэу» как по наименованию, так и по содержанию противоречит ст.2 ч.(1), ст.ст. 38, 109, 112 и 113 Конституции.

Конституция не наделила Президента правом формировать органы местного публичного управления либо назначать примаров городов (муниципиев) и сел (коммун) и советников районных городских муниципальных и сельских (коммунальных) советов. Следовательно, Президент, назначив своим указом примара муниципия Кишинэу, его заместителей, секретаря и членов примэрии, превысил свои полномочия, установленные Конституцией.

Не убедительна с конституционно-правовой точки зрения и ссылка в преамбуле Указа Президента на то, что он издан в соответствии со ст.57 ч.(3) Закона о местных выборах. Положение закона, согласно которому исполнительный орган во главе с примаром при условии, что он не был избран в результате повторного голосования, на момент издания Указа не имело юридической силы, поскольку оно противоречило ст.109 ч.(1) Конституции, предусматривающей основные принципы местного публичного управления. Согласно ст.7 Конституции ни один закон или иной правовой акт, противоречащий положениям Конституции, не имеют юридической силы.

Таким образом, само издание Указа Президента Республики Молдова №146 от 10 мая 1995 года было заведомо незаконным, поскольку возможность его издания как таковая не предусмотрена Конституцией.

Не соответствует Конституции и ст.2 Указа, устанавливающая, что до истечения срока, предусмотренного ст.7 Закона о местном публичном управлении, примэрия муниципия Кишинэу осуществляет и полномочия муниципального совета, поскольку установление правового статуса муниципального совета не относится к полномочиям Президента.

Не оправдано с конституционно-правовых позиций использование понятия «примэрия муниципия» в названии Указа «О назначении примэрии муниципия Кишинэу», поскольку Конституция не предусматривает наличие подобного органа в системе органов местного публичного управления.

Учитывая, что в соответствии со ст.122 Кодекса о выборах Парламенту предстоит принять постановление о дате проведения очередных всеобщих местных выборов,

Конституционный суд считает возможным настоящее постановление немедленно не исполнять.

Исходя из изложенного, Конституционный Суд в п.1 резолютивной части постановления признал неконституционным Указ Президента Республики Молдова №146 от 10 мая 1995 года «О назначении примэрии муниципия Кишинэу», а в п.2 установил, что настоящее постановление является окончательным, обжалованию не подлежит, не имеет обратной силы, действует только на будущее, вступает в силу по истечении пяти месяцев с момента провозглашения.

Конечно, такую правовую позицию Конституционного суда сложно отнести к нормам Конституционного права. Это по существу своеобразное самовольство суда, фактически означающее создание новой нормы, что недопустимо. Решение Конституционного суда о проверке конституционности нормативных правовых актов имеет конкретный характер, то есть отменяют конкретный нормативный акт, а не устанавливают пределы действия отмененного конкретного нормативного акта.

Далее. Хочу обратить Ваше внимание на некоторые правовые аспекты деятельности Конституционного суда, которые, по моему мнению, необходимо совершенствовать вплоть до внесения поправок в действующий Закон о Конституционном суде или принять новый закон о Конституционном суде. Я сторонник принятия нового закона при сохранении максимума разумных и оправдавших себя законоположений действующего ныне Закона. Почему я за сохранение этих законоположений? Поясню это обстоятельствами международного плана.

Вы знаете, сколько предварительных условий, и причем неоднократно, было поставлено в связи с вступлением Республики Молдова в Совет Европы. Но при этом Конституционный суд не фигурировал нигде. Его организация и деятельность не вызвали каких – либо сомнений у многочисленных комиссий и это признание того, что Конституционный суд соответствует европейской модели конституционного правосудия. Об этом же свидетельствует и быстрое, безоговорочное и единогласное принятие нашего Суда в Конференцию европейских конституционных судов. Я в Брюсселе представил наш Суд и могу это засвидетельствовать.

Вы так же знаете, что обе эти международные организации требуют очень высоких стандартов в качестве критерия членства. Наша модель конституционного правосудия оказалась на высоте. Вот почему полагаю: все, что есть в действующем законе о Конституционном суде положительное - сохранить. Но жизнь, практика реализации нынешнего закона свидетельствуют: нужны существенные изменения в структуру и организацию деятельности Конституционного суда для повышения ее эффективности.

Ведь действующий ныне закон не дает даже определения Конституционного суда. Представляется, что в новом законе следует более четко определить основные характеристики Конституционного суда: его функциональное предназначение – осуществление конституционного контроля, статус – орган конституционной юрисдикции, основополагающие принципы деятельности - самостоятельное и независимое осуществление государственно-властной деятельности и подчинение только Конституции, процессуальная форма - конституционное судопроизводство. Вот такие я представляю себе в новом законе формулировки понятия правовой природы Конституционного суда. В проекте нового закона, подготовленного первым составом Суда, мы попытались так же сформулировать, что Конституционный суд – высший орган. И тогда же возник спор - высший это орган по защите Конституции либо нет. Противники этой дефиниции клятвенно уверяли, что определение «высший» приложено только к тому органу, под которым есть какие – то иные органы. И коль скоро органы судебного конституционного контроля не образуют некоей иерархии, само это понятие «высший» к Конституционному суду неприменимо.

Я ни тогда, ни теперь не могу согласиться с этой позицией. Я глубочайшим образом убежден, что он является высшим в силу занимаемого по Конституции места иерархии власти, он является высшим в силу своей компетенции, он является высшим хотя бы в силу того, что этот орган, будучи судом, в то же время является одним из высших конституционных органов государственной власти, который существует и действует наряду с главой государства, парламентом, правительством и в некоторых отношениях стоит даже выше этих органов, поскольку Конституционный суд – единственный орган, который по Конституции вправе дисквалифицировать нормативные правовые акты и главы государства, и парламента, и

правительства. Иначе говоря, Конституционный суд, будучи судом, в то же время является одним из высших органов государственной власти Республики Молдова.

#### Конституционный суд может многое, но он может далеко не все.

Мне хотелось бы изложить несколько тезисов по острому вопросу - о некоторых иллюзиях, с проявлениями которых можно встретиться и в общественном мнении, и в деятельности государственных органов и должностных лиц. Речь идет о хождении мнения, что Конституционный суд, конституционное правосудие может и должно решать все возникшие проблемы или даже большинство из них. Более того, в некоторых случаях стали забывать сакраментальный вопрос – «куда смотрит милиция?», и стали задавать вопрос в несколько иной плоскости: «куда смотрит Конституционный Суд?». Апофеозом такой иллюзии стал новый проект закона о Конституционном суде, представленный нынешним составом суда (проект В. Пушкаша). В частности, в проекте закона есть предложения предоставить в полномочия Конституционного суда осуществить контроль за назначением государственных должностных лиц, за содержанием предоставленных ими в налоговую инспекцию деклараций и др.

Я хотел бы предостеречь - не следует думать, что Конституционный суд, конституционное правосудие может и должно решать все возникшие вопросы, проблемы или даже большинство из них.

Конституционный суд может многое, но он может далеко не все и главное – он должен решать далеко не все.

Конституционный суд – детище времени, своего общества, в котором происходят качественные преобразования. Учитывая этот аргумент о предоставлении Конституционному суду полномочий на осуществление контроля за содержанием предоставленных государственными должностными лицами в налоговую инспекцию деклараций, не имеет под собой правовой основы, а с человеческой точки зрения представляется крайней мизантропией и ужасает мрачной перспективой и непредсказуемостью.

Мне кажется, что у субъектов - государственных органов - которым по закону представлено право обращения в Конституционный суд, и в общественном сознании, надо все-таки выработать правильное отношение к тому, что может и чего не может Конституционный суд.

Прежде всего, он не должен подменять законодателя.

Конституционный суд призван решать спорные правовые вопросы, но не политические конфликты, выходящие в основе своей за правовые рамки.

#### Политика и конституционная юстиция.

Международный опыт показал, что эта проблема приобрела особую актуальность в новых независимых государствах, особенно в период непримиримого противостояния законодательной и исполнительной власти. Это особо ярко проявилось на опыте работы Конституционного суда РФ в первый период его деятельности, в 1992 – 1993 годах. Главный недостаток состоял, как отмечалось в научной литературе и средствах массовой информации, в постепенном его сползании с позиции права в политическую сферу, постепенном превращении его из органа конституционного контроля в орудие политики. Острая политическая борьба в российском обществе в этот период, постоянное и разрастающееся противостояние Президента и Парламента РФ, особенно на седьмом Съезде народных депутатов РФ, отразилась на процессе политизации Конституционного суда. Этот шаг Конституционного суда РФ ярко выявился в его скоропалительном и самостоятельном реагировании на обращение Президента РФ Б.Н. Ельцина к народу по телевидению 20 марта 1993 года. В последствии, 7 октября 1993 года Президентом РФ был издан Указ №1612 «О Конституционном суде Российской Федерации», в котором констатировалась невозможность деятельности Суда впредь, до принятия новой Конституции РФ.

Я вспоминаю, у нас, особенно конец 1995 – первую половину 1996 года, как депутатские обращения в Конституционный суд сопровождались телевидением, знаменами, чуть ли не с оркестрами. Их не столько интересовало содержание обращения, сколько политическая шумиха по поводу ситуации, указанной в обращении. Впоследствии, что характерно, авторы обращения и их сподвижники о своем обращении и не вспоминали. Это далеко не единственные попытки использовать Конституционный суд как арену политической борьбы. И

соответственно Конституционному суду постоянно приходилось сталкиваться с вопросом: что перед ним – действительно существенная правовая проблема или политическая по преимуществу ситуация, хотя эта ситуация и имеет некий правовой аспект? Конституционный суд тогда выразил свое отношение к этой проблеме, указав в одном из своих определений, что суд должен воздержаться от рассмотрения дел, в которых, по сути, преобладают аспекты политической целесообразности.

Тем не менее, нередко разграничение бывает достаточно сложным. Безусловно, Конституционный суд в процессе рассмотрения нового дела не может избегать анализа его политического аспекта по той объективной причине, что сама Конституция имеет политико-правовое содержание. Ведь Конституция воплощает в себе политические, социальные, экономические и иные нормы, выраженные в форме правовых установлений. Отсюда совершенно очевидно, что в конституционных принципах об основах конституционного строя страны, о разделении властей, правах и свободах человека и гражданина заложено глубокое политическое содержание.

Следовательно, Конституционный суд не может отгородиться от проблем политики, ибо политика заложена в самой Конституции. Хочу напомнить, что политическая функция органов конституционного контроля в западных странах, в западных демократиях не подвергается сомнению. Другое дело, что постановления и заключения органа конституционного контроля должны иметь сугубо правовое обоснование, иначе говоря, в его решении должно быть обеспечено верховенство права, а не политическая целесообразность. Здесь нет раз навсегда данных рецептов, но есть общепризнанный принцип политической сдержанности, который воспринят и многократно подтвержден мировой практикой конституционного правосудия.

Быть вне политики, не переходить грань права - это зависит от самого Конституционного суда. Оно зависит от личных качеств судей, их установок, их жизненного опыта, мудрости, совести и даже мужества. Это мое убеждение.

#### О конституционно – правовых прецедентах.

Эта проблема - о «прецедентном значении» постановлений Конституционного суда – приобрела ныне актуальное практическое значение. К сожалению, в нашем Законе «О Конституционном суде» этот вопрос не нашел прямого ответа. Имеются спорные высказывания и в литературе.

Поясню проблему на примере. В Постановлении №6 от 18 февраля 2003 года по обращению депутатов Парламента Юрие Рошка, Влада Кубрякова и Штефана Секэряну Конституционный Суд признал конституционными положения ст.10 ч.(1) и ч.(2), ст.13 ч.(1) и ч.(3) Закона №461-XV от 30 июля 2001 года «О рынке нефтепродуктов» в редакции Закона №930-XV от 22 марта 2002 года, пункт 3 часть вторую, пункт 4 подпункты а), б) Постановления Правительства №1027 от 1 октября 2001 года «О некоторых мерах по выполнению Закона «О рынке нефтепродуктов» в редакции Постановлений Правительства №1322 от 29 ноября 2001 года и №435 от 10 апреля 2002 года.

В ходе рассмотрения данного дела Судом было установлено, что отдельные положения Закона о рынке нефтепродуктов не нашли отражение в нормативных актах, предусматривающих полномочия и бюджет Национального агентства по регулированию в энергетике (далее – НАРЭ).

В своем постановлении Конституционный суд подчеркнул, что НАРЭ – постоянно действующий орган публичного правления со статусом юридического лица, не подчиняющийся другим государственным или частным органам, был создан Постановлением Правительства №767 от 11 августа 1997 года в соответствии с положениями протокола Энергетической хартии по энергетической эффективности и смежным экологическим аспектам, подписанной в Лиссабоне 17 декабря 1994 года (вступил в силу для Республики Молдова 20 июня 1996 года), и положениями законов об электроэнергии и о газе, в целях повышения эффективности функционирования, обеспечения и продвижения конкуренции в электро и теплоэнергетическом секторах и секторе природного газа.

В ст.6 Законов №136-XIV «О газе» и №137-XIV «Об электроэнергии», принятых 17 сентября 1998 года, перечислены основные функции НАРЭ в областях, регулируемых данными законами. Они были изложены и в Положении о НАРЭ, утвержденном

Постановлением Правительства №574 от 21 июня 1999 года, принятым во исполнение положений вышеуказанных законов.

Полномочия НАРЭ по проведению единой государственной политики на рынке нефтепродуктов путем лицензирования, регламентирования и контроля деятельности участников этого рынка, закреплены в статьях 6 – 8 Закона №461–XV от 30 июля 2001 года «О рынке нефтепродуктов».

Однако данные полномочия не нашли своего отражения в положении о НАРЭ, несмотря на то, что в соответствии со ст.27 Закона «О рынке нефтепродуктов» Правительство было обязано в трехмесячный срок привести нормативные акты в соответствие с настоящим законом.

Не были внесены изменения и в пункт 22 Положения о НАРЭ, предусматривающий его бюджет, хотя ст.10 Закона «О рынке нефтепродуктов» устанавливает, что затраты на деятельность, осуществляемую агентством на рынке нефтепродуктов, покрываются за счет взимаемой регулируемой платы, которая устанавливается на достаточном уровне на основании представленных обладателями лицензий расчетов объемов импортируемых основных видов нефтепродуктов и сжиженного газа.

Необходимость внесения изменений в пункт 22 положения о НАРЭ обусловлена так же и тем, что Закон №461-XV «О рынке нефтепродуктов» не предусматривает порядок определения размера и структуры регулируемых плат.

Тот факт, что данные нормативные акты не были приведены в соответствие с Законом «О рынке нефтепродуктов», затрудняет их применение.

В решении Конституционного суда изложенные обстоятельства констатировались, однако участвующие в рассмотрении дела представители Правительства, да и в последствии и само Правительство сделали вид, что не заметили это. Отсюда сегодня встает проблема - обязательно ли для Правительства данное постановление Конституционного суда, включившее в себя в мотивировочной части и наличие пробелов в законодательстве?

По моему мнению, обязательно и в этой части. Давайте приведенный пример рассмотрим шире. Проблема универсализации решений Конституционного суда, проблема прецедентов, на мой взгляд, имеет для нас принципиальное значение, особенно в связи с процессом формирования единого конституционного пространства в стране, не говоря уже просто о здравом смысле.

Говорят, что у нас наше право не знает принципа прецедента. Убежден, что и среди сидящих сегодня участников немало юристов, которые, как говорят, не на жизнь, а на смерть готовы отстаивать чистоту то ли романо-германской, то ли континентальной правовой системы, которая не знает прецедентов.

Оставим в стороне вопросы, так это или нет – в данном случае речь идет не о прецеденте в собственном смысле слова как обязанности нижестоящего суда следовать решениям вышестоящего при рассмотрении аналогичных дел, а об общеобязательной силе решений Конституционного суда.

Конечно, было бы хорошо иметь на этот счет четкую норму в самом законе о Конституционном суде, что крайне необходимо, поскольку названная проблема тесно связана и с пересмотром в судах общей юрисдикции решений, которые основаны на признанной Конституционным судом неконституционной норме.

Конституционный суд сам не в праве отменять решения по конкретным делам, в которых применен закон, признанный им несоответствующий конституции. Вот почему в Законе «О Конституционном суде» должна быть сформулирована специальная форма – предписание о том, что решения, основанные на нормах, признанных неконституционными, подлежат пересмотру в установленных законом случаях.

Вопрос становится не таким уж простым для конституционной правоприменительной практики, потому что в процессуальном законодательстве (ст.449 ГПК, ст.453 УПК РФ) закреплено, что решения Конституционного суда о неконституционности нормы служат основанием для пересмотра дела, а в законе «О Конституционном суде» такого прямого

указания нет, не установлен и порядок исполнения решения Конституционного суда в этих случаях.

#### Критерии конституционности правовых актов.

Уровень конституционной законности в стране по данным доклада Конституционного суда об осуществлении конституционной юрисдикции за 2003 год продолжает вызывать серьезную озабоченность. Суду за прошлый год было предоставлено 40 обращений о контроле конституционности: 17 законов, 3 постановления Парламента, 13 постановлений Правительства и 2 обращения о даче толкования Конституции. Были признаны не соответствующими Конституции положения 4 правовых норм. Вынесено 6 определений о прекращении производства. Не принято к рассмотрению по существу 16 обращений.

Одна из основных причин отказа в принятии обращений к рассмотрению – несоблюдение технико–юридических правил составления, предусмотренных ст.39 Кодекса конституционной юрисдикции, согласно которой обращение должно содержать объект и обстоятельства, на которых заявитель основывает свои требования; изложение законных норм с приведением аргументов, согласно которым оспариваемая норма противоречит Конституции; несоответствие по форме и содержанию, процедурным требованиям конституционной юрисдикции; отсутствие причинной связи между оспариваемыми положениями и конституционными нормами, на основании которых были сформулированы аргументы.

Примером в этом смысле Суд признал обращение группы депутатов Парламента о контроле конституционности пункта 45 Приложения о прохождении военной службы рядовым составом, сержантами и офицерами Вооруженных сил, утвержденного Постановлением Правительства Республики Молдова №925 от 21 декабря 1994 года, которое было отклонено. Данное обращение было принято к рассмотрению после приведения в соответствие с требованиями Кодекса конституционной юрисдикции и одновременно дополненное запросом об осуществлении контроля конституционности ст.27 ч.(6) Закона №1245-XV от 18 июля 2002 года «О подготовке граждан к защите Родины».

Предметом некоторых обращений, как признал Суд, являются вопросы, не относящиеся к компетенции Конституционного суда.

Жизнь свидетельствует о том, что у нас в Республике Молдова стремительное развитие законодательства не сопровождается эффективной реализацией законов и иных актов. Хотя законодательная база страны, по заявлению вице–спикера Парламента В.Мишина, развивается динамично, и большинство документов проходят международную экспертизу, и согласованы с европейскими правовыми институтами, проблема внесения поправок в действующее законодательство остается.

По моему мнению, у нас далеко не в полной мере осуществляется главное положение Конституции. Это выражается в несоблюдении принципа о верховенстве Конституции. Надо также признать, что положения Конституции в правовой системе реализованы недостаточно, что затрудняет формирование правильных соотношений между нею и правовыми актами и порождает в этой связи многочисленные отступления и нарушения конституционных норм.

Поэтому первостепенное значение приобретает вопрос об обеспечении соответствия всех правовых актов Конституции. Но выясняется, однако что не вполне ясны формула «соответствие Конституции» и, особенно, критерии, по которым можно оценивать степень такого соответствия. Затруднено сравнение правовых актов и конституционных норм с точки зрения правильности и объема регулирования ими экономических, социальных, политических отношений, сбалансированности между собой, определения меры сохранения «конституционного стандарта» и меры «развития или конкретизации конституционных положений». Это соответствие многозначно в том смысле, что не сводится к простым сопоставлениям тех или иных правовых норм. Соответствие Конституции означает совершение действий и принятие актов на основе идей конституционализма, отраженных в самой Конституции.

Подобное понимание формул «конституционного соответствия» позволяет гибко оценивать объем конституционного регулирования, не сводя его к жестким или закрытым способам и открывая простор для многомерного соприкосновения норм Конституции с актами и нормами текущего законодательства.

Понятие конституционного соответствия, равно как и трактовка критериев конституционности правовых актов могут быть усвоены, что они полезны и нужны только для Конституционного суда. Это по большому счету верно, поскольку именно Конституционный суд служит главным гарантом конституционной законности. Но не менее верно и то, что подобные формулы и критерии необходимы для всех субъектов правотворчества и правоприменения. Их надо знать всем. В противном случае количество конституционных нарушений едва ли удастся резко уменьшить.

Столь же существенно применение указанной формулы и критериев конституционного соответствия не от случая к случаю, не только на последних стадиях правоприменения, когда ошибки и нарушения налицо. Их следует использовать с первой же стадии правотворчества и вплоть до финальной стадии реализации актов и оценки их эффективности.

Объектом анализа правовых актов с точки зрения их конституционности могут быть:

- а) правовой акт в целом;
- б) структурная часть правового акта;
- в) статья или статьи правового акта;
- г) правовая норма;
- д) статьи и нормы рассматриваемого акта и связанные с ним смежные или однократные акты.

О последнем случае – особый разговор. Практика деятельности Конституционного суда за 2003 год выявила многочисленные факты несоответствия произведенных изменений и дополнений в одни нормативно-правовые акты с положениями других нормативных актов, содержащих такие же положения, какие были предметом конституционного контроля. В этом отношении характерным является и пример конституционной процедуры, с которым столкнулся сам Конституционный суд в минувшем году.

При вынесении определения о контроле конституционности Постановления Правительства №891 от 17 июля 2003 года было установлено равенство голосов, так как число судей четное – 6. В результате, согласно статье 66 ч.(5) Кодекса конституционной юрисдикции, оспоренный нормативный акт считается конституционным и производство по делу прекращается. Вместе с тем ст.60 Кодекса конституционной юрисдикции не предусматривает для прекращения производства по делу подобное основание (равенство голосов).

Такова «цена» отступления от установленного строгого соотношения всех видов правовых актов или отдельных их положений между собой. Забыли и о ст.60 Кодекса.

Подобная «забычивость» готовящихся и принимаемых нормативных актов снижает степень чистоты и единообразия нашего законодательства и осложняет правоприменителям реализацию и осмысливание его норм. Тут нужно менять всю готовящуюся и принимаемую «правовую цепь».

#### О взаимоотношениях между Конституционным судом и судами общей юрисдикции.

Важной особенностью юридической природы Конституционного суда РМ является то, что он не входит в судебную систему страны, не является составной частью судебной власти. Об этом свидетельствует глава IX раздел III Конституции «Судебная власть».

Конституционному суду посвящен раздел V Конституции РМ. В отличие от судов общей юрисдикции его полномочия регламентированы ст.135 Конституции.

Несомненно, Конституционный суд своими решениями приводит политику, выраженную в Конституции и в Законе «О Конституционном суде».

Конституционный суд должен защищать ту Конституцию, которая есть. С точки зрения технико-юридической много Конституционному суду не дано. Но защита Конституции - не улица с односторонним движением. Кто-то стремится нарушить Конституцию – Конституционный суд должен, так сказать, стать стеной и не дать это сделать. Но

Конституционный суд может существенно повлиять как на качественные и количественные характеристики конституционно–правового регулирования, так и на правоприменительную практику.

В этой связи весьма спорным остается вопрос о том, какова роль судов общей юрисдикции, в том числе Высшей судебной палаты, в оценке конституционности законов в формальном смысле слова.

Так, Пленум Высшей судебной палаты, сформировав в известном постановлении о непосредственном применении Конституции в общем судопроизводстве, если согласиться с той интерпретацией, которая дана в указанном постановлении Пленума, то все суды общей юрисдикции, обнаружив противоречащий Конституции закон, вправе дисквалифицировать его как таковой. Остается, однако, открытым вопрос о том, насколько оценка закона как противоречащего Конституции, значима за пределами того конкретного судебного дела, где этот закон должен быть применен судом общей юрисдикции, и может ли она быть признана обязательной для других судов. Ориентация, данная Пленумом Высшей судебной палаты на этот счет, существенно снижает возможности судебной защиты против неконституционного закона за пределами рассмотренного дела, т.е. в судебной системе в целом.

Решение конкретного суда, по конкретному делу, в котором признается, что какой–то закон, как противоречащий Конституции, не может быть применен при разрешении данного дела, не решает проблемы существования, продолжения действия этого закона в правовой системе. Ибо решение не Конституционного суда, а суда общей юрисдикции по поводу неприменения данного закона, не обязательна для других судов.

Судебное решение, вынесенное общим судом по одному делу, не может устранить закон из правового пространства; суд общей юрисдикции не обладает такой компетенцией. Это отнесено к юрисдикции Конституционного суда. Все другие суды согласно Конституции обязаны подчиняться закону, обеспечивая тем самым равенство граждан перед законом и судом. Судебная система не достигает этой цели, если в каждом отдельном процессе любой суд вправе будет отложить закон в сторону, не ставя вопрос о дальнейшей его судьбе.

Очевидно, в данном вопросе решение может быть только одно – последнее слово принадлежит Конституционному суду. Еще одно затруднение неконституционных актов связано с самим обращением различных судебных инстанций в Конституционный суд.

Действующее законодательство по этому вопросу установил следующую процедуру.

Так согласно ч.(3) ст.7 УПК РМ 2003 года, если в ходе судебного разбирательства суд устанавливает, что подлежащая применению норма правового акта, попадающего под контроль конституционности, противоречит положениям Конституции, рассмотрение дела приостанавливается с направлением соответствующего представления в Высшую судебную палату, которая обращается в Конституционный суд.

В несколько ином правовом аспекте сформулирована эта процедура в ГПК РМ. Так, ч.(2) ст.12 ГПК РМ устанавливает, что Конституция Республики Молдова обладает высшей юридической силой и прямым действием на всей территории страны. Судебная инстанция не вправе применять законы и другие нормативные акты, противоречащие Конституции. Если при рассмотрении дела судебной инстанцией установлено что подлежащая применению норма противоречит положениям Конституции, а контроль конституционности нормативного акта относится к компетенции Конституционного суда, судебная инстанция обращается в Высшую судебную палату с представлением о запросе в Конституционный суд. Высшая судебная палата рассматривает представление и в случае его обоснованности обращается в соответствии с положениями Кодекса конституционной юрисдикции с запросом в Конституционный суд. Данное положение не распространяется на случаи, когда нижестоящая судебная инстанция предлагает разрешить исключительные случаи неконституционности в отношении актов, которые в соответствии с действующим законодательством не подлежат контролю конституционности. В этом случае Высшая судебная палата вправе отклонить представление об обращении как недопустимое.

Буквальный текст приведенных выше статей УПК и ГПК РМ свидетельствует о явном различном подходе законодателя к процедуре обращения в Конституционный суд с запросом о конституционности закона.

Логика нормы ч.(2) ст.12 ГПК РФ заключается в следующем: Высшая судебная палата рассматривает представление и в случае его обоснованности обращается с запросом в Конституционный суд.

Логика нормы ч.(3) ст.7 УПК РФ: судебная инстанция направляет представление в Высшую судебную инстанцию, которая обращается в Конституционный суд.

Кроме отмеченного несоответствия этих норм в обоих содержится, прежде всего, положение о допустимости обращений: основанием запроса в Конституционный суд является мнение, суждение, точка зрения Высшей судебной палаты. Остальные судебные инстанции этого права лишены, хотя все они на основе права рассматривают и разрешают конкретные дела в рамках надлежащей правовой процедуры и с этой точки зрения любой из них - судебная власть.

Полномочие обратиться с запросом о конституционности закона должно быть предоставлено любой судебной инстанции и при рассмотрении любых дел – гражданских, уголовных, административных. Аналогичный институт известен, например, законодательству ФРГ.

#### Конституционный суд – главный субъект толкования Конституции.

Основной закон государства делает Конституционный суд юридически главным субъектом толкования Конституции.

Какие обстоятельства к этому выдвигают:

1. Конституционный суд создается со специальной целью ограничить все другие органы в произвольном расширении или суждении рамок установленных законодательством норм. По мнению немецкого конституционалиста К.Штарка, « конституция в зависимости от того, как она толкуется, ограничивает законодателя; свободный политический процесс законотворчества обретает границы» («Государственное право Германии», Издатели Й.Изензее и П. Кирххоф, Том IIM., 1994 С. 315–316). С созданием Конституционного суда возможности, границы и даже обязанности законодателя становятся объектом правосудия и законодатель таким образом больше не свободен в том, как понимать Конституцию; он может быть связан ее толкованием, исходящим от Конституционного суда.

В гораздо большей степени акты Конституционного суда о толковании Конституции связывают исполнительно-распорядительные органы и все субъекты правоприменения. Однако, в любом случае эта связанность обусловлена установлением и проведением в жизнь принципа разделения властей. Именно в целях реализации данного принципа Конституционный суд и становится главным субъектом толкования Конституции.

2. Конституционный суд наделяется такими полномочиями, которые по своему характеру всегда в той или иной мере требуют толкования Конституции. Объем таких полномочий, их широта и глубина – свидетельство основополагающей роли данного органа в толковании Конституции. Так, согласно статье 93 Основного Закона Германии, Федеральный Конституционный суд принимает решения:

1) относительно толкования Основного закона в случае возникновения спорных вопросов, касающихся объема прав и обязанностей Верховного федерального органа и других субъектов, которые наделены основным законом либо регламентом работы верховного органа собственными правами;

2) в случае разногласий или сомнений по поводу соответствия в формальном смысловом и содержательном отношении федерального или земельного права положениям Основного закона либо соответствия земельного права другим федеральным правам в случае запроса со стороны федерального правительства, земельного правительства или одной трети членов бундестага.

3) в случае разногласий по вопросу прав и обязанностей федерации и земель, в частности, при исполнении федерального права землями и при исполнении функции надзора со стороны федерации.

4) в случае других публично – правовых споров между федерацией и землями, между землями либо внутри одной земли, если этот вопрос не может быть решен другими судебными инстанциями;

4а) по конституционным жалобам от лиц, утверждающих, что государственная власть ущемляет их в одном из основных прав;

4 б) конституционным жалобам общин или объединений из-за нарушения законом их прав на самоуправление (статья 28). Если речь идет о земельных законах, то жалобы рассматриваются Федеральным Конституционным Судом только в тех случаях, если жалоба не подана в земельный Конституционный суд.

5) во всех других предусмотренных Основным Законом случаях (см.: Staats – und Verwaltungsorganisation in Deutschland. Munchen 1993, S. 233 – 234)

Как видим, не только первое, но и все другие полномочия Федерального Конституционного Суда Германии не могут быть осуществлены без интерпретации прав и обязанностей в свете конституционных норм. Иногда формулировки статей, в которых закрепляются полномочия Конституционного Суда, прямо не фиксируют обязанностей по толкованию Конституции. Но такая обязанность вытекает из существа споров и конституционного положения из участников.

Конституционный Суд – это, как правило, единственный орган который Конституция текстуально уполномочивает на толкование Основного закона. Мы видим это на примере Конституции Германии, Конституции Российской Федерации, Конституции Венгерской Республики и др. Речь идет об исключительной прерогативе Конституционного суда выносить специальные акты нормативного толкования конституционных норм, обязательные для органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

По Конституции России право Конституционного суда давать толкование Конституции ничем не ограничено в материально–правовом смысле. Суд может давать толкование любому разделу, любой главе и любой норме Основного закона, в том числе нормам главы «Основы конституционного строя». Более того, именно эти наиболее важные нормы, закрепляющие основы конституционного строя Российской Федерации, могут быть объектом первоочередного толкования, даваемого Конституционным судом.

Закон о Конституционном суде РФ – п.б) ст.4 – не раскрывает всего содержания его деятельности по толкованию Конституции. Он не содержит определения понятия толкования Конституции, не фиксирует каких–либо видов этой деятельности.

Толкование Конституции – особый процесс. Процессуальная особенность состоит в том, что решение в этом случае становится результатом аналитической деятельности Суда. По делам о толковании Конституции Конституционный суд выносит акты официального нормативного толкования конституционного права.

Итак, толкование Конституционным судом состоит в преодолении (в рамках установленных законом процедур и на основе использования всех известных науке приемов и способов) неопределенности в понимании самого Основного закона или соотносимых с ним правовых норм в казуальной или нормативной объективации подлинного их содержания в целях обеспечения конституционной законности и поддержания надлежащего конституционного правопорядка.

#### О некоторых условиях функционирования конституционной юстиции в государствах Восточной Европы и странах СНГ

Конституционный контроль в рассматриваемых государствах развивается по сценарию, задаваемому особыми социально-политическими обстоятельствами. Во-первых, конституционные суды играют важную роль в становлении основ демократических институтов, хотя сами они имеют незначительный демократический и правовой опыт. В этом – существенное различие между посткоммунистической и западноевропейской конституционной юстицией: последняя формировалась в глубоко демократической среде. В связи с этим возрастает политическая и психологическая нагрузка на конституционных судей постсоветских государств, нестандартно складываются отношения с «ветвями власти», нетрадиционен «портфель дел».

Во-вторых, конституционные суды действуют в рамках конституций, существенно отличающихся по своему содержанию, целям и стилю от конституций традиционных демократий.

Я хочу обратить Ваше внимание на некоторые аспекты деятельности в рассматриваемых государствах.

1. Общественное мнение высоко оценивает вклад конституционных судов в защиту гражданских прав и свобод и становление гражданского общества. Согласно проведенным исследованиям доверие граждан Словакии к Конституционному суду выше, чем к парламенту президенту и правительству (подобно тому, как Федеральный Конституционный Суд Германии пользуется наибольшим уважением из всех госучреждений). Венгерский Конституционный Суд так же заслужил уважение общества своими независимыми решениями.

2. Конституционные суды сохраняют или расширяют свои полномочия, упрочивают статус. Конституционная комиссия Польши постановила, что все решения конституционного Трибунала являются обязательными, окончательными и вступают в силу в день их объявления. Комиссия так же высказалась в пользу конституционной жалобы и наделения Трибунала правом проверить конституционность программ и деятельность политических партий.

3. Конституционные суды смогли противостоять политическим соблазнам при разрешении политических щекотливых дел о декоммунизации, люстрации, реституции и приватизации. Это особенно справедливо в отношении конституционных судов Венгрии, Албании, которые развили аналитическую эрудицию в процессе интерпретации конституционных положений.

4. «Портфель дел» органов конституционного правосудия отличался разнообразием и всегда был полон. Конституционный суд Венгрии защищал незримые принципы человеческого достоинства, социально-экономические права, право на жизнь. Он поставил под сомнение финансовую и налоговую политику Правительства, направленную на сокращение бюджетных расходов. Суд развивал концепцию благоприобретенных (социальных) прав, но высказался против теории преимущественных прав бывших собственников национализированного имущества (хотя последовательно защищал реституцию).

Конституционный суд Чехословакии, просуществовавший всего восемь месяцев, внес вклад в разрешение федеративных проблем.

В последствии Конституционный суд Чешской Республики неоднократно принимал к рассмотрению жалобы на нарушения социальных прав. В отличие от Конституционного суда Венгрии он не стремился к возрождению «подвального коллективного сознания» неимущих групп населения и практиковал рыночный подход к социальным проблемам. Например, он отклонил ходатайство оппозиции о запрете работы в ночное время для беременных женщин и матерей, имеющих детей в возрасте до 1 года, мотивировав свое решение правом на выбор труда.

Конституционный Трибунал Польши обращался к рассмотрению вопросов, волновавших всех без исключения жителей страны: защитил право женщины на приватность (дело об абортах) и принцип светского образования (дело о преподавании религии в государственных школах).

Особенностью болгарской конституционной юстиции является то, что конституционный контроль инициировался главным образом парламентом. Он играл стабилизирующую роль, смягчая карательный антикоммунистический курс и разрешая конфликты внутри самого Законодательного Собрания.

Конституционно правосудие посткоммунистических государств столкнулось с многочисленными проблемами. Конфронтация с законодательной и исполнительной властями ослабляла творческий потенциал правосудия. Парламент Венгрии даже обсуждал возможность пересмотра решений Конституционного суда. В Парламент Болгарии также был представлен проект закона об уменьшении размера заработной платы судей и лишения их права на пенсию в случае ухода в отставку по истечении срока полномочий. Сейм Польши неоднократно отказывался утвердить решения Конституционного Трибунала. В Словакии

Председатель Конституционного суда был лишен автомобиля и телохранителя после принятия не угодного Правительству решения.

Временами суды выносили противоречивые решения, которые диктовались логикой развития политических процессов (решения о декоммунизации Болгарии, о реституции Албании) или проявляли излишнюю осторожность, особенно в Польше, где трибунал начал функционировать еще в социалистический период.

Органы конституционного контроля не чувствуют себя в достаточной степени независимо. Одним из свидетельств этого является принятие Кодекса чести судьи Конституционного суда в Белоруссии.

Из опыта конституционных судов других стран представляют интерес следующие данные. В Австрии, например, Конституционный суд может постановить, что принесение жалобы приостанавливает действие акта. В Германии и Испании суды вправе принять временные меры для защиты или ограничения конституционных прав истца. Например, Федеральный Конституционный суд Германии в 1982 году приостановил проведение переписи населения на том основании, что анкетные вопросы нарушают неприкосновенность частной жизни.

Наиболее заметны достижения конституционных судов в сфере защиты прав граждан. Албания, Венгрия, Словения, Словакия, Хорватия предусмотрели в законодательстве право граждан на обращение в конституционные суды практически с самого начала учреждения конституционного правосудия. Многим государствам Западной Европы (Бельгия, Франция) понадобились для этого десятилетия. В Италии до сих пор отсутствует институт конституционной жалобы. В Испании граждане не могут обжаловать акт парламента. В Германии, Испании и Австрии условием конституционной жалобы является исчерпывание иных средств правовой защиты, тогда, как в большинстве посткоммунистических государств это правило не действует (за исключением Словакии и Венгрии). В Болгарии, Польше, Белоруссии, как и у нас, институт конституционной жалобы не предусмотрен.

Для Вас интерес представляет и инициатива о пересмотре Конституции группы депутатов Парламента, которая внесена в Конституционный Суд. Предлагается:

## **LEGE**

### **pentru modificarea si complectarea Constitutiei Republicii Moldova**

Parlamentul adopta prezenta lege constitutională.

Art.I – Constitutia Republicii Moldova, adoptata la 29 iulie 1994, (Monitourl Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.1) cu modificarile ulterioare se modifica si se completeaza dupa cum urmeaza:

#### **1. La articolul 135 alineatul (1):**

Dupa litera c) se introduce o noua litera, d), cu urmatorul cuprins:

“d) se pronunta, dupa epuizarea cailor de atac, in conditiile legii, asupra cererilor depuse de orice persoana care se pretinde victima a unor incalcari ale drepturilor si libertatilor fundamentale ale omului, consfintite in Titlul II sau in tratatele internationale la care Republica Moldova este parte, provenite dintr-un act administrative, dintr-o hatarire judecatoreasca sau dintr-o omisiune a autoritatilor publice..”

literele d) –h) devin literele e)-i).

#### **2. Articolul 136:**

la aliniatul (1), textul “din 6 judecatori,” se substituie prin textul “ din 7 judecatori,”;

alineatul (2) va avea urmatorul cuprins:

“(2) Doi judecatori sint numiti de Parlament, doi de Guvern, doi de Consiliul Superior al Magistraturii si unul de catre Presedintele Republicii Moldova.”

Ar.II.- Guvernul, in termen de 3 luni, va prezenta Parlamentului propuneri referitoare la aducerea legislatiei in vigoare in conformitate cu prezenta lege.