

© 2005 С.Г. Дзыбова

УДК 342

ББК 67.9 (2 Рос) 300

Д 43

Роль Конституции в формировании правовых систем стран – членов СНГ

Аннотация:

В статье раскрывается роль Конституции как центра правовой системы. Конституции стран – членов СНГ определяют основные принципы формирования правовой системы, создают прочную нормативную базу конституционных изменений и юридически обеспечивают их необходимость, стимулируют процессы реформирования в странах СНГ.

Ключевые слова:

СНГ, правовая система, Конституция, реформы, верховенство права, суверенитет, разделение властей.

С конца 80-х гг. XX века мы являемся свидетелями кардинальной перестройки правовой системы стран СНГ. Сопровождается она весьма болезненными факторами: сначала «война законов», острые противоречия между органами законодательной и исполнительной власти, «парад суверенитетов» национально-государственных и административно-территориальных единиц в бывшем Союзе ССР, а потом и в Республиках СНГ, затем взрыв преступности, включая гражданские войны, а также резкий рост коррумпированности государственного аппарата и нарушения прав целых слоев и групп населения и др. Ситуация эта весьма опасна, но не безнадежна для нарождающихся правовых отношений, поскольку происходящие перемены имеют целью построение правового государства, обеспечение прав и свобод человека в странах СНГ и Российской Федерации, что невозможно без введения ситуации в четкие правовые рамки.

С другой стороны, политические события последнего десятилетия XX века – начала XXI века в советском и постсоветском пространстве происходят на фоне возрастания роли конституционного регулирования, о чем свидетельствует динамичный процесс обновления конституционного законодательства. (2, 4) Во всех государствах Содружества действуют новые Конституции. В Азербайджанской Республике от 12 ноября 1995 г.; в Республике Армения от 5 июня 1995 г.; в Республике Беларусь от 24 ноября 1996 г.; в Грузии от 24 августа 1995 г.; в Республике Казахстан сначала от 28 января 1993 г., потом от 30 августа 1995 г., в Кыргызской Республике от 5 мая 1993 г.; в Республике Молдова от 29 июля 1994 г.; в Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.; в Республике Таджикистан от 6 ноября 1994 г. Туркменистане от 18 мая 1992 г.; Республике Узбекистан от 8 декабря 1991 г.; и на Украине от 28 июля 1996 г. и т.д.

В конституционных реформах стран СНГ отражается коренная модификация общественного строя и в их новых конституциях воплощены общепризнанные в мировом сообществе демократические принципы, с учетом их исторического прошлого и особенностей современного периода развития. Одним словом в конституциях фокусируются все научные аспекты государственного управления и

конституционная теория и законодательство оказывают положительное влияние на все стороны социальной жизни. (1)

Несомненно, что Конституция выступает ядром правовой системы государства, ее главным нормативным источником. Она служит средством целенаправленного воздействия на общественные отношения, важнейшим условием обеспечения согласованности всех звеньев политической системы, гарантией режима законности и правопорядка. Если до распада Союза ССР конституции союзных республик находились в середине правовой иерархической лестницы (над ними возвышались Конституция СССР и союзное законодательство), то в условиях постсоветского развития конституции стали действительно основным законом страны. В них получили отражение масштабные общественные преобразования, происходящие в странах СНГ, социальные процессы, связанные с совершенствованием государственно-политической организации общества в период утверждения суверенитета, преобразованием экономики в рыночную, повышением эффективности регулирования прав человека и гражданина. Они создают прочную нормативную базу конституционных изменений и юридически обеспечивают их необходимость, стимулируют процессы реформирования в странах СНГ. Их объединяет общий концептуальный подход: принципы признания человека высшей ценностью, народовластия, разделения властей, правового государства, верховенства права и закона, политического и идеологического плюрализма, множественности форм собственности. Конституции отражают светский и социальный характер государственной власти.

Приходит осознание того, что Конституция закрепляет суверенитет народа; основы конституционного строя; основные права, свободы и обязанности человека и гражданина; механизм осуществления власти и что, Конституция – это первое необходимое условие правового государства, основанного на господстве права, отрицании произвола власти и бесправия подвластных. Народ выступает единственным источником государственной власти.

Одновременно следует еще раз подчеркнуть, что новые конституции новых независимых государств СНГ как основной закон государства, являются неотъемлемой частью правовой системы, в то же время закрепляют ее основные черты и принципы построения правовой системы.

Прежде всего, отметим, что конституции стран Содружества пользуются понятием «правовая система». Так, о правовой системе говорится в ч.5 ст.6 Конституции Армении, в ст.5 Конституции Российской Федерации, в ч.3 ст.10 Конституции Таджикистана.

Конституции некоторых стран Содружества восприняли концепцию правоприменения, основанную на идее справедливости. Это прослеживается, прежде всего, в провозглашении принципа верховенства права.

Представляется интересным в этом отношении положение ст.194 Конституции Азербайджанской Республики «Законы должны основываться на праве и справедливости (равном отношении к равным интересам) и не противоречить Конституции Азербайджанской Республики». Статья 8 Конституции Украины гласит: «В Украине признается и действует принцип верховенства права». Аналогичная запись ст.7 Конституции Республики Беларусь: «В Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства права». (1)

Конституции стран Содружества определяют основные параметры правовой системы и, прежде всего, структуру системы законодательства, отводя в ней важнейшую роль Конституции.

Нередко в тексте самих конституций содержится определение Конституции. «Конституция Грузии, – говорится в ст.6 Конституции Грузии, – основной закон государства». В Конституции Азербайджана подчеркивается, что «Конституция Азербайджанской Республики является основой системы законодательства Азербайджанской Республики». Конституция Республики Молдова является ее высшим законом (ст.7 Конституции Республики Молдова) (1).

Конституции других стран Содружества закрепляют принцип верховенства Конституции и законов в правовой системе.

Так, в ст.15 Конституции Узбекистана говорится: «В Республике Узбекистан признается безусловное верховенство Конституции и законов Республики Узбекистан». В Конституции Грузии говорится, что все другие правовые акты должны соответствовать Конституции (ст.6). Положения о высшей юридической силе Конституции присутствуют и в Конституциях других стран (например, ст.15 Конституции Узбекистана, ст.12 Конституции Кыргызской Республики и др.). Согласно Конституции Молдовы «ни один закон или иной правовой акт, противоречащие положениям Конституции, не имеют юридической силы» (ст.7) (1).

Таким образом, современное конституционное право стран СНГ, провозгласив идею правового государства, достаточно последовательно закрепляет его важнейший принцип – верховенства права, правового закона.

В соответствии с демократической доктриной права, в конституционном праве стран СНГ воспринято положение о приоритете норм международного права перед внутренним законодательством. Так, например, согласно Конституции Республики Казахстан, международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют

приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона.

Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства (ст.8 Конституции Республики Беларусь).

Все страны СНГ, основываясь на неотъемлемом праве на самоопределение, провозглашают себя суверенными государствами. Так, ст.1 Конституции РФ гласит: «Российская Федерация – есть демократическое, федеративное, правовое государство с республиканской формой правления», а ст.4 гласит: «Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию». Конституция Кыргызской Республики закрепляет: «суверенитет Кыргызской Республики не ограничен и распространяется на всю ее территорию. Защита суверенитета и независимости возлагается на Президента Республики и Вооруженные Силы государства». (1)

Государственный суверенитет получает выражение как в сфере внутривнутриполитических, так и внешнеполитических отношений. Конституции стран СНГ закрепляют за республиками статус полноправного субъекта международных отношений. Внешняя политика стран СНГ исходит из принципов суверенного равенства государств, неприменения силы или угрозы силой, нерушимости границ, мирного урегулирования споров, невмешательства во внутренние дела других государств и иных общепризнанных принципов и норм международного права.

Каждая республика может заключать союзы, входить в содружества и другие межгосударственные образования, а также свободно выходить из них, руководствуясь высшими интересами государства, народа, его благосостояния и безопасности.

Новые Конституции стран СНГ провозглашают социальный характер государства. Это означает, что социальная политика служит человеку, направлена на создание условий, обеспечивающих его достойную жизнь и свободное развитие. Государство берет на себя обязательства социального характера. Оно охраняет труд и здоровье людей; гарантирует минимальный размер оплаты труда; обеспечивает поддержку семьи, материнства, отцовства, детства, инвалидов и пожилых людей; создает систему социальных служб, гарантируется социальное обеспечение за счет государства в старости, в случае болезни и утраты трудоспособности, потери кормильца. Поощряется деятельность, способствующая экологическому благополучию, укреплению здоровья граждан. В социальном государстве воспитание, образование, наука и культура свободны и пользуются покровительством государства.

Одно из центральных мест в новых конституциях занимает проблема собственности. Большинство конституций признает и защищает частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности. Государство признает землю, недра, леса и другие природные ресурсы основой жизнедеятельности народов. Материальные и интеллектуальные ценности, земля и природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах

собственности. Тем самым открывается простор для частной инициативы.

Гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансов, поддержка конкуренции, свободной экономической деятельности, защита предпринимательства. Каждому предоставляется право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Не допускается монополизация и недобросовестная конкуренция.

В государствах – участниках Содружества принцип политического плюрализма и идеологического многообразия получает выражение в многообразии политических институтов, идеологий, мнений. Не допускается признание какой-либо идеологии в качестве государственной. Возможно существование множества политических партий, массовых народных движений, других общественных объединений граждан.

Практически все конституции стран СНГ закрепляют светский характер государства, что означает, что непризнание религии в качестве государственной или обязательной и что государство не вправе возлагать на религиозные организации государственные функции, а религиозные объединения отделены от государства и действуют по собственным уставам. Порядок образования религиозных объединений и их правовой статус устанавливается законом. Государство гарантирует свободу религий и вероисповедания.

Государственная система образования отделена от церкви и имеет светский характер. Каждый вправе самостоятельно определять свое отношение к религии, единолично или совместно с другими исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, выражать и распространять убеждения, связанные с отношением к религии, участвовать в отправлении религиозных культур, ритуалов, обрядов.

Конституции провозглашают права человека и гражданина неотъемлемыми. Государство в лице своих органов и должностных лиц выступает гарантом прав человека, его партнером. Оно защищает свободу, справедливость и социальную стабильность. Государство ответственно перед гражданином и обеспечивает создание условий для свободного развития личности, защищает жизнь и здоровье, честь и достоинство, свободу, неприкосновенность личности и ее неотчуждаемые права. В свою очередь гражданин ответственен перед государством за исполнение обязанностей, возложенных на него конституцией.

Гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина. Каждый может защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

В конституциях стран СНГ закрепляется форма их государственного устройства. Большинство стран СНГ являются унитарными государствами с автономными включениями (Азербайджан, Грузия, Таджикистан, Узбекистан, Украина) либо без таковых (Армения, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Туркменистан).

Только Россия сохраняет федеративную форму

государственного устройства. Федерализм как принцип политико-территориального устройства, форма территориальной демократии, самоопределения и самоуправления народов в составе России является неизменной основой ее конституционного строя. Россия – это единое, но сложное по своей внутренней структуре государство. В его составе 89 субъектов: 21 республик, 6 краев, 49 областей, два города федерального значения – Москва и Санкт-Петербург, а также 10 автономных образований – одна автономная область и 9 автономных органов.

Важной чертой нового российского федерализма является признание равноправия субъектов федерации, что обусловлено равноправием народов, исторически объединившихся на земле России.

Федеративное устройство России имеет задачей сохранение государственной целостности, единства системы государственной власти, рациональное разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и ее субъектов.

В ранг конституционного в странах СНГ возведен принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Разделение властей предполагает, что государственная власть осуществляется представительными (законодательными), исполнительными и судебными органами. Оставаясь в пределах своих полномочий самостоятельными, эти органы в совокупности образуют единую систему. В то же время разделение властей в демократическом государстве понимается не как ожесточенное противостояние и конфронтация, а как разумное, цивилизованное разграничение полномочий.

Суть разделения властей – в защите власти народа путем создания системы «сдержек» и «противовесов», нейтрализующих тенденции к узурпации власти той или иной группой граждан или отдельным, должностным лицом.

Вопросам организации системы государственной власти в конституциях стран СНГ посвящены специальные разделы: это раздел III Конституции Республики Туркменистан – «Система органов власти и управления»; раздел III Конституции Азербайджана – «Государственная власть»; раздел V Конституции Республики Узбекистан – «Организация государственной власти»; раздел IV Конституции Республики Беларусь – «Президент, парламент, правительство, суд» и другие. (1)

Все страны СНГ имеют специфические особенности в формировании системы высших органов государства. Высшими органами законодательной власти в странах Содружества являются: Милли Меджлис Азербайджанской Республики; Национальное Собрание Республики Беларусь и Республики Армения; Жогорку Кенеш Республики Кыргызстан; Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации; Маджлиси Оли Республики Таджикистан; Олий Мажлис Республики Узбекистан и др. (1)

Своеобразная структура органов законодательной власти учреждена в Туркменистане. Здесь избирается высший представительный орган народной власти – Халк Маслахаты и законодательный орган власти – Меджлис Туркменистана (парламент). В состав Халк Маслахаты входят как избранные народом депутаты, так и

представители трех властей – законодательной, исполнительной и судебной, Президент республики, депутаты Меджлиса, члены Кабинета Министров, Председатель Верховного Суда, Высшего хозяйственного суда, Генеральный прокурор, главы административно-территориальных образований среднего и низового звеньев. Работой Халк Маслахаты руководит Президент Туркменистана либо избираемый Халк Маслахаты любой из его членов. (5)

Все страны СНГ ввели институт президента. В условиях президентуры власть не персонифицируется, не становится принадлежностью конкретного лица, возглавляющего тот или иной орган. Она остается властью соответствующего органа государства. Законная власть президента республики основывается на конституции, правовых процедурах и механизмах, гарантирующих соблюдение конституционных полномочий.

Все президенты в странах СНГ избираются на основе всеобщего, равного избирательного права при тайном голосовании. В странах СНГ президент фактически стоит над парламентом, осуществляя как глава государства, высшую государственную власть. В Туркменистане президент республики является не только главой государства, но и главой исполнительной власти, высшим должностным лицом Туркменистана. Конституционно закрепляется неприкосновенность президента и процедура отстранения его от должности.

Конституции стран СНГ большое внимание уделяют организации местного самоуправления. Местное самоуправление – это организация граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы вопросов местного значения с учетом исторических, социально-экономических и иных особенностей. Местное самоуправление осуществляется населением, в форме непосредственной демократии (местных референдумов, сходов, собраний иных форм непосредственного волеизъявления граждан) и через выборные органы.

Органы местного самоуправления не выполняют законодательных функций, ибо не являются органами законодательной власти. Они в пределах своих полномочий реализуют законы и другие правовые акты.

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, устанавливают местный бюджет, местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Конституции устанавливают, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. В таких случаях им передаются необходимые материальные и финансовые средства. (3)

Из изложенного можно сделать и общий вывод, что юридические свойства Конституции стран СНГ как центра правовой системы проявляются в следующем:

1) Конституционные нормы являются высшим материальным критерием права стран СНГ. Все что содержится в праве стран СНГ и проявляется в нем, должно соответствовать конституционным нормам.

2) Наличие в тексте Конституций стран СНГ указания на основные принципы правовой системы. Это: человек, его права и свободы как высшая ценность, народовластие, осуществляемое непосредственно и через представительные органы, правовое государство, политический и идеологический плюрализм, разделение властей, свобода экономической деятельности и равноправие форм собственности, примат международного права. Никакие другие положения Конституции и иных нормативных правовых актов не могут противоречить этим принципам.

3) Сами конституционные нормы являются непосредственно действующим правом. Цели и принципы Конституции имеют прямое действие. Они непосредственно воспринимаются людьми и влияют на их поведение.

Сегодня перед национальными юридическими науками конституционного права государств-членов Содружества стоит задача исследования интеграционных процессов в рамках СНГ, практики государственного строительства и тенденций развития конституционного законодательства этих государств. Это имеет не только познавательное, но и правовое значение. Практический и теоретический опыт стран СНГ в области конституционного развития обогащает отечественную теорию конституции новыми выводами и положениями, рожденными в специфических условиях отдельных государств в период их перехода от тоталитарной к демократической политической системе, позволяет заимствовать положительный опыт, находить оптимальное решение ряда общих правовых проблем, прогнозировать развитие политико-правовых и социально-экономических процессов в государствах-членах СНГ.

Примечания:

1. Конституции государств-участников СНГ. – М., 1999.
2. Вишняков В.Г., Пяткина С.А. Некоторые аспекты общего и особенного в новых конституциях государств Содружества // Сравнительный обзор законодательства государств – участников СНГ. – Ч. 1. – М., 1995.
3. Конституционные реформы в государствах Содружества. Сб. статей / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – СПб., 1993.
4. Михалева Н.А. Конституционные реформы в странах СНГ // Конституционный вестник. – 1994. – №1/17.
5. Шайкенов Н.А. Основные задачи правовой реформы в государствах-участниках СНГ // Вестник ИПА. – 1993. – №3.