

СПЕЦИФИКА НОРМ ОТДЕЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ КОНСТИТУЦИИ АБХАЗИИ

© 2011 г. Сария Тамазиевна Миканба¹

Краткая аннотация: в статье проводится исследование отдельных институтов Конституции Абхазии.

Annotation: in this article carried out a study of certain institutions of the Constitution of Abkhazia.

Ключевые слова: Конституция Абхазии, анализ, институты, государственная власть, президент, законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть, прокуратура.

Key words: the Constitution of Abkhazia, analysis, institutes, government, president, legislature, executive, judicial power, prosecutor's office.

Конституция Республики Абхазия была принята на сессии Верховного Совета Республики Абхазия 12-го созыва 26 ноября 1994 г. и одобрена всенародным голосованием 3 октября 1999 г. с изменением, принятым на всенародном голосовании (референдуме) 3 октября 1999 г. В соответствии с Конституцией Республики Абхазия – “суверенное государство, которое, добившись фактической независимости, проделало значительный путь на пути ее юридического оформления (хотя этот процесс еще не завершен). Ключевым моментом утверждения международной правосубъектности Абхазии стало признание ее независимости со стороны Российской Федерации 26 августа 2008 г.”².

Многие считают, что Конституция Республики Абхазия принималась в спешке, в результате чего отдельные ее положения являются “неполноценными” и не отражают реального положения дел в Республике, а некоторые нормы носят противоречивый характер.

Конституция Абхазии как по структуре, так и по содержанию близка к традиционным конституциям развитых демократических государств, ориентированным на координацию деятельности всех ветвей власти и в то же время определяющим реальные приоритеты каждой из них с учетом особенностей сложившихся политических реалий в каждом государстве.

По своей структуре Конституция Республики Абхазия 1999 г. состоит из преамбулы и семи глав, включающих 84 статьи. При этом “Заключительные и переходные положения” не включены в редакцию текста Конституции. Однако эти вопросы не оказались вне конституционно-правового поля, так как после принятия Конституции последовало принятие Конституционного закона “О порядке введения в действие Конституции Республики Абхазия”³.

Следует отметить, что в рамках настоящей статьи невозможно подробно рассмотреть все институты Конституции

Абхазии. С учетом этого немаловажного фактора целесообразно остановиться лишь на тех нормах и институтах Конституции государства, которые представляют наибольший интерес.

Ключевым положением практически всех демократических конституций являются права и свободы человека и гражданина, а также признание их высшей ценностью. Институту “основы правового статуса человека и гражданина” присущи особые черты как относительно самостоятельной части системы конституционного права.

Конституционно-правовые нормы осуществляют правовое воздействие на общественные отношения, провозглашая признание государством прав естественными и неотчуждаемыми; отнесение их к сфере взаимоотношения государства и личности; в качестве субъекта права в них выступают гражданин, личность, как таковая, вне связи ее с каким-либо особым правовым статусом; предусматривают особую систему гарантий, установленную на конституционном уровне; предполагают для своей практической реализации обращение ко многим другим отраслям права, в которых реализация конституционных прав граждан осуществляется путем возникновения конкретных правоотношений (трудовых, гражданских, семейных и др.)⁴.

В гл. 1 Конституции Абхазии не имеется автономной статьи, посвященной правам и свободам человека и гражданина. Что же касается вопроса, связанного с обязанностью государства признавать, соблюдать и охранять основные права человека и гражданина, то данные конституционные положения закреплены в гл. 2 “Права и свободы человека и гражданина”.

Следовательно, при таких обстоятельствах отсутствие в гл. 1 Конституции Абхазии статьи о признании прав и свобод высшей ценностью, по мнению республиканских законодателей, не означает их ущемления или “смещения” на второй план.

Между тем, на наш взгляд, этот момент можно отнести к числу пробелов Конституции Абхазии, поскольку именно в гл. 1 закреплены основные устои государства, их принципы,

¹ Аспирантка Государственного научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты РФ (E-mail: s.mika86@mail.ru).

² Барцц И.Н. Государственное (конституционное) право Республики Абхазия. В 2-х т. Т. 1. Развитие абхазской государственности. Основы конституционного строя Республики Абхазия. М., 2009. С. 13.

³ См.: Сборник законодательных актов Республики Абхазия. Вып. 1. Сухум, 1994.

⁴ См.: Козлова Е.И. Государственное право как отрасль права и наука // Государственное право Российской Федерации. Курс лекций / Под ред. О.Е. Кутафина. Т. 1. М., 1993. С. 29.

призванные и направленные на обеспечение конституционного строя государства.

При этом фактор признания человека (личности), его (ее) прав и свобод высшей ценностью должен быть направлен не только на объем и содержание основных прав и свобод человека и гражданина, но и на деятельность всех институтов гражданского общества и государства в целом.

Отсюда следует безоговорочный вывод: в условиях действия этого принципа государство не вправе в своей деятельности выходить за рамки устанавливаемых им же взаимоотношений с личностью. Отметим, что, именно действуя в определенных и признанных рамках и исходя из интересов человека, государство приобретает черты, характеризующие его как конституционно-правовое, демократическое, социальное.

Надежной гарантией представления, признания, охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина становится институт Уполномоченного по правам человека, парламентского правозащитника – лица, осуществляющего в сфере гражданских прав и свобод человека общий надзор как в законодательной сфере, так и над действиями исполнительной власти посредством осуществления процедур, предусмотренных законом.

Во многих странах аналогичный институт “народного защитника” в различных модификациях существует давно. В Конституции Абхазии подобный институт отсутствует, несмотря на то что был учрежден при Администрации Президента Республики Абхазия.

Однако с учетом демократизации формирования и деятельности институтов гражданского общества, необходимости восприятия (заимствования) институтов, функционирующих в демократических государствах, полагаем, что у независимой и суверенной Республики Абхазия имеются достаточные основания для учреждения института Уполномоченного по правам человека на конституционном уровне путем внесения соответствующих дополнений в действующую Конституцию.

Прочность конституционного строя во многом зависит от демократизма и рациональности организации государственной власти. Государственная власть отличается правомочием на принуждение граждан к соблюдению правопорядка. Отсюда ее фактическая способность как содействовать реализации прав и свобод человека и гражданина, так и пресекать ненадлежащее использование своих правомочий⁵.

Конституция Абхазии к органам государственной власти относит президента, Кабинет министров, Народное собрание – парламент Республики Абхазия, суды.

В соответствии с положениями Конституции исполнительная власть в Республике предоставляется Президенту Республики Абхазия, который является главой государства (ст. 48). Президентом может быть избрано лицо абхазской национальности, гражданин Республики Абхазия не моложе 35 и не старше 65 лет, обладающий избирательным правом (ст. 49).

Одновременно с президентом избирается и вице-президент, кандидатуру которого еще в период предвыборной кампании предлагает кандидат в президенты. Вице-президентом может быть избран гражданин Абхазии не моложе 35 и не старше 65 лет, обладающий избирательным правом (ст. 54). Вице-президент по поручению президента осуществляет

отдельные его поручения, замещает в случае отсутствия или невозможности осуществления им своих обязанностей (ст. 55).

Относительно института вице-президента заметим, что ни в Конституции Абхазии, ни в ином специальном законе никак не урегулирован вопрос, как поступать в случае досрочного прекращения полномочий вице-президента в связи с состоянием его здоровья, смертью либо по иным причинам.

Наличие института вице-президента указывает на более демократичное устройство президентского управления. Некоторые европейские страны этот пост сохраняют.

На наш взгляд, с демократической точки зрения должность вице-президента видится более целесообразной, поскольку в случае невозможности исполнения президентом своих полномочий его будет замещать не назначаемое лицо, коим является премьер-министр, а именно выборное, т.е. вице-президент, представляющий интересы народа.

Остановимся на следующей норме Конституции Абхазии, на наш взгляд, неприемлемой для государства, провозгласившего себя демократическим, согласно которой *“президентом избирается лицо абхазской национальности”* (ст. 49) (курсив наш. – С.М.).

Рассматриваемое положение само по себе, конечно, неоднозначно и ставит в неравное положение абхазов и граждан других национальностей, проживающих в Абхазии. Подобное ограничение с точки зрения норм международного права (без надлежащего политического обоснования) является ограничением пассивного избирательного права.

Однако введение данного положения можно объяснить сложностью исторического момента и необходимостью обеспечения интересов нации, ставших основой абхазской государственности (из 240 тыс. жителей 100 тыс. – абхазы).

Естественно, никакой автоматической связи между национальной принадлежностью и эффективностью защиты интересов Абхазии не существует. На посту президента интересам и чаяниям как абхазов, так и всех других народов Абхазии может верно служить и лицо иной национальности. Но на данном отрезке времени трудно допустить изменение указанной конституционной нормы.

Наконец, нет полной ясности и с другим требованием конституционной нормы, согласно которой “президентом избирается гражданин Республики Абхазия” (ст. 49). Фактически 90% населения Абхазии – лица с двойным гражданством – абхазским и российским.

В создавшейся ситуации требуется законодательное регулирование по всем вышеперечисленным разночтениям и нестыковкам.

Согласно Конституции законодательная власть в Республике принадлежит Народному собранию – парламенту Республики Абхазия (ст. 36–47 гл. 3), являющемуся однопалатной структурой.

Народное собрание Абхазии – представительный орган государственной власти, призванный выражать интересы всего многонационального народа Абхазии.

Демократическая избирательная система позволяет избирать в парламент любого гражданина Абхазии независимо от его национальной принадлежности (ст. 38).

Парламент Республики коллегияльный, состоящий из 35 депутатов. Выборы осуществляются на основе всеобщего,

⁵ См.: Жилин Г.А. Комментарий к Конституции РФ. М., 2002. С. 17.

равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Срок полномочий парламента – пять лет.

Исполнительная власть в Абхазии, как было отмечено ранее, принадлежит Президенту Республики Абхазия (ст. 48). Для осуществления общего руководства исполнительной деятельностью на всей территории страны президент руководит Кабинетом министров Абхазии, который формируется президентом и ему подотчетен.

Явный недостаток в Конституции Абхазии – отсутствие норм, определяющих место и роль Кабинета министров. Предлагается восполнить данный пробел, отразив в Конституции Абхазии основы статуса Кабинета министров как ключевого органа системы исполнительной власти, его главные полномочия, а также правовой статус премьер-министра.

Необходимо расширить регулирование деятельности правительства в Конституционном законе “О Кабинете министров (правительстве) Республики Абхазия”.

Судебную систему Республики Абхазия составляют Верховный суд Республики Абхазия, Арбитражный суд Республики Абхазия, Военный суд Республики Абхазия, а также городские (районные) суды⁶.

Конституции Российской Федерации и Республики Абхазия в качестве гарантий судьям устанавливают их независимость и подчинение только Конституции и законам. Лишь независимый и самостоятельный суд может в условиях современной государственности быть действенным и значимым противовесом другим властям.

Очевидно, что, выступая в роли арбитра между государством и гражданами (физическими и юридическими лицами), суд не может не испытывать давления (по крайней мере попыток давления) со стороны органов государственной власти, организаций, учреждений и самих граждан, обладающих достаточными для осуществления такого давления средствами.

Однако в нарушение данного конституционного положения в Республике Абхазия установлена система контроля Министерства юстиции над судом. Согласно Положению о Министерстве юстиции Республики Абхазия от 17 мая 2005 г.⁷ оно является центральным органом государственного управления, реализующим государственную политику в сфере адвокатуры, нотариата, обеспечивая установленный порядок деятельности судов и исполнение судебных актов.

Данное положение помимо того, что является антиконституционным, еще и устанавливает явный перевес в сторону системы органов исполнительной власти, в которую входит и Министерство юстиции, нарушая тем самым систему сдержек и противовесов, необходимую в демократическом государстве.

Конституция Республики Абхазия не предусматривает несменяемости судей, устанавливая срок полномочий в пять лет (ст. 71).

⁶ См.: Конституционный закон Республики Абхазия “О судостроительстве” от 22 июля 1997 г. // Сборник законодательных актов Республики Абхазия. Вып. 13. Сухум, 2007.

⁷ См.: Собрание законодательства Республики Абхазия. Вып. 29. Сухум, 2006.

По нашему мнению, такое ограничение полномочий определенным сроком имеет свои плюсы и минусы: с одной стороны, это дает возможность дополнительного контроля над судьями; с другой – установленный принцип несменяемости судей является одним из основополагающих демократических начал организации и деятельности суда и служит гарантией подлинной независимости и стабильности в работе судей, полномочия которых не ограничены определенным сроком. Таким образом, неустановление в Конституции данного положения противоречит демократическим основам государства.

Особенность судебной системы Республики Абхазия состоит в том, что в действующей Конституции не предусмотрено создания Конституционного суда. В связи с этим ст. 73 Конституции устанавливает, что высшим органом судебной власти в Республике Абхазия является Верховный суд.

В Республике не предусмотрена и деятельность мирового суда, а следовательно, и апелляционной инстанции. По мнению законодателя, здесь нет такой необходимости, количество рассматриваемых дел в городских (районных) судах не настолько велико, а введение дополнительной инстанции создаст волокиту при рассмотрении гражданских, уголовных и административных дел.

В целом, анализируя основные конституционные нормы, регулирующие деятельность различных ветвей государственной власти Конституции Республики Абхазия, можно сделать вывод, что существенный недостаток Конституции Республики – несоблюдение демократического равновесия при разделении законотворческой и исполнительной ветвей власти.

Под этим углом зрения “создатель” Конституции Абхазии З.И. Ачба отмечал: “Исполнительная власть в Абхазии подминает под себя практически все сферы государственной жизни: политическую, экономическую, отчасти через кадровую политику судебную власть и местное самоуправление. В силу своей природы самодовлеющая исполнительная вертикаль, закрепленная в Конституции, в жизни реализуется как безраздельная и бесконтрольная власть бюрократии со всеми свойственными ей пороками, корпоративностью и недобросовестностью”⁸.

Действительно, не является секретом, что Конституция Абхазии разрабатывалась и “кроилась” под конкретную фигуру и дала президенту чрезмерные полномочия. Может быть, многие возразят и скажут, что сильная президентская власть Абхазии необходима. Однако, полагаем, такой подход неприемлем для Конституции Абхазии, где роль “народного” органа, каким является Народное собрание, исторически важна. И это невозможно отрицать.

Глубокое, детальное, всестороннее и надлежащее изучение Конституции Абхазии и поиск путей устранения отмеченных выше недостатков – надежная гарантия социально-экономической и конституционно-правовой стабильности Республики.

⁸ Ачба З.И. Абхазия // Гражданское общество. 2008. № 48/08.