



Речь президента Эгилса Левитса во время дискуссии «Роль Государственного совета в сфере законодательства»

Опубликовано: 07.02.2020.

Эгилс Левитс



Высокоуважаемая госпожа председатель Сазимы!

Высокоуважаемая госпожа председатель Конституционного суда!

Дамы и господа!

Друзья и коллеги!

Сначала я хочу уделить внимание тому, как работает Конституция. Затем будет вопрос о месте законодателя в конституционной системе, а далее – о конкретной идее, направленной на то, чтобы заполнить тот пробел в нашей правовой и политической системе, который существует в нынешнем устройстве, новым конституционным органом – Государственным советом.

Что такое Сатверсме? Конституция в современном понимании не является однократно написанным текстом, который каждый потом на протяжении ста лет может взять и прочесть. Если мы так смотрим на Конституцию, то это означает, что любой семилетний ребенок может быть интерпретатором Конституции; читать не означает понимать. Это первая точка отсчета. Чтобы понять, что такое Конституция, необходима очень специфическая и развернутая система, поскольку Конституция состоит не только из тех простых частей, которые написаны в контексте Конституции, это сборник правовых норм. Существует столько же и даже больше неписанных принципов права, которые нельзя прочесть в контексте

Конституции. Их можно найти и они развиваются как в рамках правовой науки, так и в правовой практике, особенно в практике Конституционного суда. Столь же важной составной частью Конституции являются ценности и та особая и уникальная связь этих разнообразных ценностей в единой системе, которую формирует Конституция своим текстом, своими принципами. Ценности обычно стабильны, но это не означает, что они не меняются и находятся в состоянии стагнации. Они формируются в результате взаимодействия общественной практики и регулирования права.

Таким образом, Конституция своей видимой и невидимой частью создает и включает в себя государство, определяет основные принципы функционирования государства. Однако не все статьи Конституции, которые мы можем прочесть, имеют равный «вес» и одинаковое значение. Часть Конституции создает основы Конституции, это ценности, принципы и конкретные юридические формулировки, которые вместе образуют ту часть, на которой основывается остальная часть Конституции. И, конечно, законы, правила Кабинета министров, но это уже сама основа. Основы Конституции как юридическое и политическое понятие, которое нам известно. Об этом мы дискутировали 10 лет назад, чтобы определить, чего не означают основы Конституции, что все статьи в нашем государственном устройстве имеют одинаковый «вес». Поэтому можно сказать, что Конституция имеет форму пирамиды – внизу – основы Конституции, на них построена остальная часть Конституции, на которой законы, далее правила Кабинета министров и другие нормы. Однако внизу пирамиды есть основы Конституции, что является юридическим понятием и концепцией государственного устройства.

Основы Конституции находятся в видимой части, в части текста, особенно в преамбуле к Конституции, принятой в 2014 году, в первой и второй статьях Конституции, также в четвертой статье в правилах о государственном языке и в главе восьмой Конституции. Эти основы Конституции защищает понятие «неприкосновенное ядро Конституции». В рамках Конституции никто не имеет права, в том числе Саэйма и совокупность граждан, изменить эти основы пока действует Конституция. Например, к основам Конституции относится то, что Латвия является демократической страной, и ни Саэйма, ни совокупность граждан на референдуме не могут решить, что Латвия больше не будет демократическим государством или правовым государством, или не будет социально ответственной страной, или не будет национальным государством. Таким образом здесь мы приходим к законодателю – не такому законодателю примитивной демократии (Афинской демократии), где он может принять любое противоречивое решение, а здесь у законодателя есть определенные рамки, установленные Конституцией, и эти рамки формируют основу Конституции.

Каким образом эти основы Конституции являются обязательными для законодателя? Они являются обязательными двумя способами. Прежде всего, в негативном смысле, что означает, что Саэйма не может принять закон, который юридически будет противоречить Конституции, конечно, включая основы Конституции. В случае принятия такого закона начинает действовать Конституционный суд, который, *post factum*, отменяет этот закон, если он попадает на рассмотрение в Конституционный суд. Но мы знаем, что не все законы, где возможно это юридическое противоречие, попадают в Конституционный суд, потому что никто не начинает этот процесс. Это не происходит автоматически. Конституционный суд решает одну часть этого противоречия.

Я сказал, что законодатель связан в негативном смысле, но законодатель связан с этими основами Конституции и в позитивном смысле. Мы видим, что здесь нет никакого институционального решения в позитивном смысле, что означает, что для законодателя в соответствии с принципами хорошего законодательства важное значение имеет то, что необходимо искать лучшее решение из нескольких возможных, легальных, юридически соответствующих Конституции решений. Надо искать лучшее решение, и здесь не годится чисто юридический анализ, потому что юридический анализ констатирует – это решение противоречит Конституции. Так происходит, и, скажем, часть этих решений впоследствии находит и «вылавливает» Конституционный суд. Здесь не стоит вопрос о том, что противоречит Конституции с юридической точки зрения, а речь идет о том, является ли это лучшим решением. И здесь я подхожу к вопросу о политической сущности парламентской демократии.

В парламентской демократии у соответствующей структуры – Саэймы, правительства, которое образуют политические партии, политических сил, – есть свое видение. Политическое видение, что хорошо для общества. И это политическое видение связано с конкретной партией, с конкретной коалицией. Одной коалиции ясно, что хорошее решение это А, другой партии, другой коалиции видится, что хорошо что-то другое. Это нормально в условиях демократии, что есть такая альтернатива между различными политическими видениями. Но эти политические видения всегда связаны с конкретными политическими силами и соразмерностью этих сил в Саэйме. В свою очередь, если мы говорим о стране в целом, то у

государства в целом тоже есть определенные принципы, которые вовсе не являются теми же принципами, которые близки той же или другой коалиции. Это принципы, которые необходимо узнать, понять, интерпретировать, чтобы, руководствуясь определенными критериями, за рамками этой партии или программы коалиции, можно было сказать соответствуют ли они основам, сути государства, соответствуют ли они принципам хорошего законодательства, соответствуют ли они (и я использую это слово как общее обозначение для всего содержания) устойчивому развитию государства. Если мы применяем этот критерий, то видим, что не все принятые в стране законы хороши в том смысле, что они способствуют устойчивости государства. Здесь должна быть какая-то структура, которая достаточно авторитетно может это констатировать и представить. В принципе так можно сказать, что то, что вы предлагаете, абсолютно законно, соответствует Конституции, но это плохо. И это плохо потому, что это противоречит параметрам устойчивости государства. Тогда, конечно, соответствующая направляющая процесс структура, Кабинет министров или Саэйма, может смотреть – принимать его или нет. Это, конечно, вопрос Саэймы.

Здесь мы видим один институциональный недостаток в институциональной системе Латвии, что нет такого органа, который бы это оценил и сказал. К этой оценке также относится и интерпретация. Потому что нынешнее, скажем, юридическое бюро и прочие структурные подразделения, которые находятся в рамках этих органов, не имеют права проводить оценку. К примеру, чиновник не может сказать: «Знаете, министр, это противоречит установкам Конституции!» Он должен сказать обратное, что мы разрешим этот вопрос в рамках Конституции. Потому что критиковать или говорить, что это неправильно, это политический вопрос. Все работники связаны с этой политической установкой, и они будут таким же образом её реализовывать, если поменяется коалиция или правительство. Они попытаются включить эту политическую установку таким же способом, конечно, в рамках законного решения. Это их задача. Поэтому я бы сказал, что нынешние структурные подразделения, конечно, крайне необходимы, но их надо укреплять с помощью рационально работающих юристов с аналитическим потенциалом. Это не восполняет этого недостатка, потому что они не имеют права сказать: «Знаете, я больше согласен с мнением оппозиции, и то, что вы здесь продвигаете, противоречит параметрам устойчивости». Это должно быть оценено со стороны, с точки зрения независимого органа. Такого же независимого, как Конституционный суд. Таким образом, Конституционный суд является экспертом в отдельных случаях с юридической точки зрения, *post factum*, но такого эксперта до принятия у нас сейчас собственно нет.

Почему в Латвии это необходимо? Такие Государственные советы с разными функциями есть во многих странах. Но почему в Латвии особенно нужен такой совет? Мы видим нашу политическую культуру, где партии малочисленны и нестабильны. По крайней мере одна часть партий нестабильна, поэтому довольно трудно развивать длительную политическую программу, длительную политическую идею. Я бы сказал, что такая консультативная структура была бы очень полезна и облегчила жизнь депутатов Саэймы, выбирая лучшее, совсем немного лучшее, ещё менее хорошее и плохое решение. Всё по-прежнему в рамках Конституции!

Я приведу несколько примеров. Скажем, вопрос о спасении банка «Parag», которое обошлось всему народу примерно в миллиард. Это было законно и соответствовало Конституции. И это правильно, что юридические службы, которые давали этому оценку, сказали, что это законно. Но хорошо ли это и правильно? Конечно, такого рода основательного взвешенного обоснования сделано не было, потому что ни у кого не было задачи это сделать. Вопрос о компоненте обязательной закупки также является вполне законным в соответствии с Конституцией, но является ли это лучшим решением? Не существует такого рода юридической политической оценки, поскольку нет ни одной структуры, которая её проводит. Это, конечно, стоило нам сотни миллионов евро, потому что нет того, кто это может оценить и дать совет. Я бы хотел подчеркнуть – Государственный совет только оценивает и дает свое обоснованное, развернутое предложение. Оно должно быть достаточно глубоким как в юридическом, так и содержательном плане с точки зрения устойчивости государства, что не связано с политической программой коалиции. Государственный совет делает это независимо, сам оценивает эту устойчивость, в том числе интерпретирует в таком виде эти принципы, развивает их и дает свою оценку. Но демократически легитимный парламент является тем органом, который принимает решение. Освободить от решения Государственный совет не может, не имеет права и не делать не будет. Решение должно быть принято Саэймой, депутатами после того, как они со своей точки зрения рассмотрят эту оценку Государственного совета. Это о проблеме нехватки такой оценки в нашей институциональной системе.

Я бы хотел упомянуть еще один аргумент. Наша институциональная система, какой её предусматривает Конституция,

является классической парламентской демократией, основные принципы которой сформировались в конце 19 века, а в первой половине 20 века уже созрела парламентская республика. В свою очередь, современная парламентская демократия намного сложнее той демократии, которая была сто лет назад. Институциональная система нашего государства должна идти в ногу с этой постоянно растущей комплексностью общества. Это не так, что мы достигли этой высшей степени. Она продолжит расти. С помощью простых структур, которые подходят самоуправлению с 5000 жителей, мы не можем управлять, развивать наше комплексное и современное общество. Эта комплексность для современного общества Латвии столь же велика, как и в крупных странах с 50 миллионами жителей. Нельзя сказать: «Знаете, мы - маленькая страна, и нам достаточно 100 статей». В Латвии около 2 миллионов жителей и около 1500 статей гражданского кодекса. Чтобы развивать это законодательство, нам нужен такой же вклад, как и Франции, где, по-моему, примерно столько же или чуть больше статей. Конечно, Латвии как небольшому государству в поддержание качества своего государственного управления необходимо вкладывать большую часть своего потенциала управления и ресурсов. Я должен сказать, в смысле качества (я не буду приводить примеров) наше законодательство сравнительно слабое. Я не говорю, что у нас много законов, которые противоречат Конституции и должны быть оценены Конституционным судом, но по качеству, по существу, по содержанию оно довольно слабое.

Поэтому это предложение о создании такой структуры, которая не заменяет существующие структурные подразделения в рамках соответствующих органов, поскольку они необходимы, только их следует укреплять, чтобы проекты, которые приходят из Кабинета министров, сами по себе были разумны. Здесь мы констатируем, что существует один институциональный недостаток во всей системе государственного управления, исправление которого в интересах всех жителей Латвии могло бы улучшить качество нашего законодательства.

Я не буду говорить о конкретном виде или процессе формирования Государственного совета, я думаю, что он должен быть отражением Конституционного суда. В Конституционном суде работают семь судей, семь советников со своими помощниками, которые могли бы оценить эти законопроекты. И оценить изменения к Конституции, законы, касающиеся основ Конституции (и основы Конституции, как я сказал, являются юридическим и политическим понятием), новые законы, которых у нас нет. Например, сейчас крайне важным законом является закон о общественных СМИ – он новый, до сих пор у нас не было такого особого закона. Он должен автоматически идти вместе с оценкой Государственного совета, а также существенными изменениями в существующих законах. Мы, конечно, спрашиваем, что такое существенные. Это можно отрегулировать. Кроме того, Государственный совет может также давать заключения, предоставлять мнения по просьбе Сэймы или Кабинета министров по конкретному вопросу, и он может также по собственной инициативе предоставлять такие мнения. Это такой довольно приблизительный круг задач, которые может выполнять этот орган.

Вопрос о выдвижении и составе, я думаю, сейчас вторичен, потому что мы должны говорить о сути. Я считаю, что как и у Конституционного суда у совета может быть 10-летний мандат, но это, как я уже сказал, вопрос вторичный.

Итак, главный вопрос заключается в том, чтобы мы поняли и осознали, что у нас, современной Латвии, демократического и правового государства, есть один недостаток в институциональной системе. Эта дискуссия и возражения мне знакомы. Почему знакомы? Когда я в 1992 году разрабатывал первый законопроект Конституционного суда, то были те же возражения, которые я слышу сегодня, почти 30 лет спустя. У нас никогда не было такого органа; где мы возьмем таких умных судей; это будет стоить денег. По сути, если бы мы сегодня сказали, что Конституционный суд надо ликвидировать, потому что у нас такого никогда не было, что у нас нет хороших судей, это дорого стоит (это аргументы, которые я не слышал, но если кто-то их приводил), то остальные только бы улыбнулись. Я считаю, что мы находимся в той же ситуации и ведем такую же дискуссию, как с 1992 по 1996 год, когда мы обсуждали, почему нам в Латвии нужен Конституционный суд. Теперь мы обсуждаем, почему нам в Латвии, современном государстве необходим Государственный совет. Я надеюсь, что мы достигнем того же результата.

Благодарю за внимание!



<https://www.president.lv/ru/novosti/rech-prezidenta-egilsa-levitsa-vo-vremya-diskussii-rol-gosudarstvennogo-soveta-v-sfere-zakonodatelstva>