

Институт судебного конституционного контроля в постсоветских государствах

К.А. Половченко

В статье представлен сравнительный анализ европейской и американской моделей судебного конституционного контроля. Исследуя причины реализации европейской модели конституционного контроля в постсоветских государствах Восточной Европы и СНГ, автор приходит к выводу о том, что введение института конституционного правосудия европейского образца явилось закономерным шагом на пути становления конституционализма в этом регионе. При создании конституционной юстиции в постсоветских государствах учитывался опыт прежде всего государств Западной Европы. Тем не менее речь не идет о слепом копировании государствами Восточной Европы и СНГ западноевропейского опыта, а скорее о его творческой переработке с учетом специфики конкретного государства и его правовой системы.

Покажу, наиболее актуальной политико-правовой проблемой, возникшей перед постсоветскими государствами Восточной Европы и СНГ на пути становления современных конституционно-правовых систем, явилось обеспечение реальности их новейших конституций. При этом в современной теории конституционализма реальность конституции государства напрямую связывается с наличием в его правовой системе института судебного конституционного контроля. Именно поэтому уже первые шаги на пути построения современного конституционализма постсоветские государства Восточной Европы и СНГ направили на создание института судебного конституционного контроля. При этом перед ними возник вопрос о том, какую модель судебного конституционного контроля следует реализовать – американскую или европейскую. Абсолютное большинство постсоветских госу-

дарств предпочли европейскую модель судебного конституционного контроля¹.

Характерными признаками европейской модели судебного конституционного контроля являются:

- наличие специального судебного органа конституционного контроля, как правило Конституционного суда;
- автономное положение Конституционного суда в иерархии судебных органов;
- особая система законодательства, регулирующего организацию и деятельность Конституционного суда;
- рассмотрение и разрешение Конституционным судом дел, содержащих исключительно конституционно-правовые вопросы;
- самостоятельная процессуальная форма отправления конституционного правосудия;
- особая юридическая природа актов конституционного суда².

Половченко Константин Анатольевич – к.ю.н., доцент кафедры конституционного права МГИМО(У) МИД России. E-mail: kpolovchenko@gmail.com

В абсолютном большинстве постсоциалистических государств Восточной Европы и СНГ уже 20 лет существуют и вполне успешно функционируют конституционные суды. Однако в последнее время здесь стали появляться научные публикации, в которых авторы достаточно критично относятся к реализации в государствах указанного региона судебного конституционного контроля европейского типа³. Периодически даже обсуждается вопрос о том, что более эффективным, целесообразным было бы введение в постсоциалистических странах американской модели судебного конституционного контроля. С одной стороны, подобные соображения вызваны теми теоретическими проблемами, которые закономерно возникли с введением института конституционного контроля европейского образца в правовую систему постсоветских государств. В частности, это касается определения места и роли Конституционного суда в системе разделения властей, порядка его взаимодействия с иными органами государственной власти (прежде всего судебными)⁴ и т.д.

С другой стороны, подобные соображения обосновывались практическими трудностями, с которыми встречаются конституционные суды в постсоциалистических странах⁵. По нашему мнению, обсуждаемые в статье доводы апологетов американской модели судебного конституционного контроля не являются убедительными и достаточными для коренного изменения статуса конституционного правосудия, сложившегося в странах Восточной Европы и СНГ. В данной статье автор выступает оппонентом подобной проамериканской позиции и выражает свое мнение по данному вопросу.

Согласно американской модели судебного конституционного контроля, конституционное правосудие не выделяется из общего правосудия и осуществляется судами общей юрисдикции, либо всеми (децентрализованный контроль)⁶, либо только высшей судебной инстанцией (централизованный контроль)⁷. Американская модель предусматривает, что конституционный контроль осуществляется судами общей юрисдикции. Поэтому вопрос о конституционности применяемого закона встает, как правило, только на основе заявления сторон по делу и при рассмотрении конкретного уголовного, гражданского или иного дела. Судья принимает решение, которое может быть обжаловано в вышестоящем суде, вплоть до Верховного суда. Верховный суд принимает окончательное решение. Только его решения по конституционным вопросам являются окончательными и обязательными для всех судов. При этом Верховный суд не отменяет закон, он не вправе это делать. Он лишь констатирует, что данный закон является конституционным или неконституционным. Закон, признанный неконституционным, остается в сборниках законов, но ни суды, ни другие органы государства не вправе его применять.

Апологеты американской модели, как правило, отмечают процессуальные преимущества данной системы конституционного контроля:

- возможность постановки вопроса о неконституционности правового акта любой стороной судебного процесса;

- возможность рассмотрения дела о неконституционности в любом суде, а не в одном специализированном органе;

- возможность апелляции, что обеспечивает более широкий и глубокий анализ проблемы.

Кроме того, по их мнению, более последовательное проведение принципа состязательности в судах общей юрисдикции тоже является немаловажным плюсом судебного конституционного контроля по американскому образцу⁸. Есть у данной модели конституционного контроля и крупные процессуальные минусы, которые, впрочем, во многом являются продолжением ее преимуществ, а именно:

- связанность суда при разрешении конституционных вопросов обстоятельствами рассматриваемых уголовных и гражданских дел;

- предоставление права оспаривать конституционность нормативных актов и действий только сторонам в процессе;

- возможность применения только последующего конституционного контроля, когда суд рассматривает конституционность закона или иного правового акта, уже вступившего в законную силу.

При этом вопрос о конституционности акта в рамках конституционного контроля по американскому образцу на уровне низших инстанций не всегда решают судьи, являющиеся профессионалами по вопросам конституционного права (в отличие от Конституционного суда, судьи которого специализируются на разрешении конституционно-правовых дел). Наконец, при данной модели доведение дела до последней инстанции, которая занимается, по существу, вопросами конституционного права и принимает окончательное решение, представляет собой длительный и очень дорогостоящий процесс.

Следующим и, по нашему мнению, заслуживающим особое внимание аргументом сторонников американской модели судебного конституционного контроля является то, что эта модель обеспечивает невмешательство суда при осуществлении конституционного контроля в дела законодателя, обеспечивая таким образом неукоснительное соблюдение принципа жесткого разделения властей. Полагаем, что полемика по этому аргументу, с одной стороны, требует учета особенностей формы правления в постсоциалистических государствах Восточной Европы и СНГ. Подавляющее большинство из них являются смешанными (либо президентско-парламентскими, либо парламентско-президентскими) республиками, а значит, жесткое разделение властей для них не является характерной чертой. С другой стороны, требует учета специфика правовых систем современных го-

■ Право

сударств Восточной Европы и СНГ, абсолютное большинство которых, несомненно, относится к романо-германской правовой семье. Это, в свою очередь, позволяет конкретизировать предмет обсуждения и привести следующие контраргументы:

– во-первых, как справедливо замечает венгерский конституционалист профессор Шайо, в отличие от США с их жестким разделением властей и особым положением судебной власти, «в Европе в деле защиты Конституции конституционное судопроизводство должно было выделиться в самостоятельную отрасль именно из-за «сговора» ветвей власти, их более взаимосвязанных отношений в отличие от американских»⁹;

– во-вторых, европейские судьи воспринимают закон как нечто неоспоримое. Со времен Великой французской революции по сей день остаются актуальными идеи Ж.Ж. Руссо о верховенстве закона. Поэтому в европейском правосознании важнейший элемент правового государства – господство права воспринимается как господство закона: «Концепция легитимности... совпадает с концепцией легальности, т.е. с необходимостью соответствия публичной и частной деятельности законам, принятым парламентом»¹⁰;

– в-третьих, важнейшей причиной неприятия постсоветскими государствами американской модели конституционного контроля явилась выявившаяся у большинства судей низших инстанций судов общей юрисдикции неспособность осуществлять конституционное правосудие. Итальянский профессор М. Капеллетти выразил это следующими словами: «Судьи континентальной Европы обычно являются карьерными чиновниками судебного ведомства, не очень способными решать задачу контроля законов, которая всегда является творческой и идет гораздо дальше их традиционной функции «простых толкователей» и «верных слуг» закона. Но само толкование конституционных норм и особенно их центрального ядра, таких, как Декларация основных прав или Билль о правах, сильно отличается от толкования обычных законов; оно требует смелого и решительного подхода, который плохо сочетается с традиционной «слабостью и робостью» судьи континентального образца»¹¹.

И действительно, сама профессиональная подготовка и опыт сделали из судей постсоциалистических государств специалистов не по вынесению политико-правовых решений, а по процедурам применения действующих правовых актов. Представляется все же, что нельзя безоговорочно согласиться с уважаемым профессором Капеллетти, по крайней мере с тем, что американские судьи обладают всеми теми «доблестями», в которых он отказывает европейцам. Но его замечание предельно ясно высветило проблему: судьи стран континентальной Европы (и судьи постсоциалистических государств не исключение) рекрутируются на службу совсем по иным критериям, чем их американские коллеги;

– в-четвертых, еще одним аргументом в пользу целесообразности выбора европейской модели судебного конституционного контроля постсоциалистическими государствами Восточной Европы и СНГ является то, что уже со второй половины XX в. в большинстве исследуемых стран существовали параллельные системы специализированных судов, но отсутствовал единый подход к вопросу о специализации судов. Американская же модель может успешно действовать только там, где существует единая специализация судов, то есть в самих США и иных государствах, относящихся к англосаксонской правовой семье, поскольку а) в судебных системах этих государств нет разделения споров по категориям; б) в этих государствах проблема конституционности может быть поднята в любом процессе без риска возникновения разногласий относительно легитимности действий суда при осуществлении конституционного контроля; в) американский судья компетентен рассматривать любое подсудное ему дело. Нелишним также будет указать на то, что осуществление конституционного контроля по американскому образцу основывается на принципах, опирающихся на обычаи и традиции общего права¹², в большинстве своем совершенно неизвестных, если не чуждых, основам континентального права и европейской правоприменительной практике, опирающейся на кодифицированное законодательство¹³.

– в-пятых, наконец, европейская модель судебного конституционного контроля предусматривает осуществление Конституционным судом ряда полномочий, не применимых в рамках американской модели и направленных на контроль конституционности деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений. А это особо актуально в силу ряда объективных причин для постсоциалистических государств Центральной и Восточной Европы и СНГ. К этим полномочиям органа конституционного правосудия следует отнести:

– разрешение споров о компетенции между органами государственной власти (Россия, Чехия);

– осуществление контроля за конституционностью выборов высших органов государственной власти, конституционности назначения и проведения референдумов (Украина, Кыргызстан, Азербайджан);

– осуществление контроля за конституционностью образования и деятельности политических партий и иных общественных объединений (Азербайджан, Армения, Грузия, Молдова, Украина) и др.

Все вышеописанные аргументы свидетельствуют о целесообразности и фактической альтернативности выбора большинством постсоциалистических государств Центральной и Восточной Европы и СНГ именно европейской модели судебного конституционного контроля.

При этом с 20-х гг. XX в., то есть с момента реализации в практике конституционных судов Австрии и Чехословакии, европейская модель конституционного контроля не оставалась неизменной и к XXI в. претерпела значительную модернизацию. В ее процессе существенно изменилась роль и значение Конституционного суда в системе органов государственной власти. Условно указанный процесс модернизации можно разделить на три этапа. Если на первом из них (между двумя мировыми войнами) деятельность Конституционного суда можно было ассоциировать с нормоконтролем – контролем за соблюдением иерархии правовых актов¹⁴, то на втором этапе (с 1945 г. до начала 1980-х гг.) – с защитой основ конституционного строя государств.

Новый этап в развитии института конституционного правосудия начался в 1980-х гг. Он непосредственно связан со смещением социальной направленности в деятельности конституционных судов западноевропейских государств (Германии, Австрии, Испании и др.). В результате доминирующими в деятельности ряда европейских конституционных судов становятся полномочия по защите нарушенных конституционных прав и свобод граждан как в порядке абстрактного, так и конкретного нормоконтроля. А поскольку примерно в этот период происходит становление и развитие института конституционного правосудия в большинстве постсоциалистических стран Восточной Европы и СНГ, то эта тенденция нашла отражение в законодательстве и практике этих государств. Так, институт конституционной жалобы стал важнейшей составляющей компетенции органов конституционного правосудия таких государств, как Чехия, Сербия, Польша, Россия и др. Таким образом, в государствах с европейской моделью Конституционный суд стал еще одним судебным органом наряду с судами общей юрисдикции, иными специализированными судами, стоящими на страже прав и свобод.

И последнее, при создании конституционной юстиции в современных государствах Восточной Европы и СНГ конечно же учитывался опыт организации конституционного контроля таких европейских государств, как ФРГ, Франции, Италии, Испании и других, где институт

конституционного правосудия существовал не один десяток лет. Однако введение органа конституционного правосудия в государственную систему стран Восточной Европы и СНГ не было слепым копированием и неосмысленным подражанием государствам Западной Европы. При введении института конституционного контроля в их правовую систему учитывались особенности государственных механизмов, национальных правовых систем, наконец, исторические предпосылки и социально-экономические реалии каждого конкретного государства. В результате можно говорить, с одной стороны, об особенностях в составе субъектов обращения, в порядке формирования, в объеме полномочий конституционных судов современных государств Восточной Европы и СНГ. С другой стороны, нельзя не заметить то, что в их законодательстве, доктринах появились отдельные институты, которых нет или же которые детально не урегулированы в нормативной базе государств Западной Европы. Поэтому, например, институт официального толкования Конституции, институты запретов, требований к членам органов конституционного контроля являются вкладом постсоциалистических государств в развитие европейской теории и практики конституционного контроля.

Polovchenko K.A. The Institute of Judicial Constitutional Control in the Post-Soviet States.

Summary: *The article presents a comparative analysis of the European and the American model of judicial constitutional control. Exploring the reasons for the implementation of the European model of the constitutional control in the post-Soviet States of Eastern Europe and the CIS, the author comes to the conclusion that the introduction of the institution of the constitutional justice of the European design was a logical step in the establishment of constitutionalism in the region. Experience of the Western European States was taken into consideration while building the system of constitutional justice in the post-Soviet States of Eastern Europe and the CIS. However, we are not talking about blind copying of Western European experience, but rather of its creative processing taking into account the specifics of a particular State and its legal system.*

Ключевые слова

Конституционный суд, Верховный суд, модель конституционного контроля, институт конституционного правосудия, государства Восточной Европы и СНГ, романо-германская правовая семья, англосаксонская правовая семья, континентальное право, общее право.

Keywords

The constitutional court, the Supreme court, the Model of the constitutional control, the Institute of constitutional justice, the States of Eastern Europe and the CIS, the Roman-German legal family, Anglo-Saxon legal family, civil law, common law.

Примечания

1. Так, уже к середине 90-х гг. XX в. органы конституционного правосудия по европейскому образцу существовали в таких постсоветских государствах Восточной Европы и СНГ, как Беларусь, Болгария, Венгрия, Киргизия, Молдова, Польша, Россия, Румыния, Словакия, Украина, Чехия и др.
2. Европейская модель конституционного контроля основана на идеях выдающегося австрийского юриста Ганса Кельзена, основателя нормативного идеализма (нормативизма) и создателя первого в мире Конституционного суда Австрии (1920 г.). В настоящее время органы конституционного контроля европейского образца действуют в большинстве государств мира, из них более 30 – на европейском континенте.
3. См.: Казаклиу А. Актуальные проблемы конституционной юрисдикции Республики Молдова // Конституционное право: Восточно-европейское обозрение. 2001. N 4 (37). Ливеровский А.А., Петров М.В. Органы конституционного нормоконтроля как квазисуды // Журнал конституционного правосудия. 2010. №3.
4. См.: Бондарь Н.С. Конституционный суд России: не «квазисуд», а больше, чем суд // Журнал конституционного правосудия. 2010. №3. Стрижак А.А. Роль Конституционного суда Украины в обеспечении принципов демократического, правового государства в Украине // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 4. Здзенниcki Б. Эффективность права с точки зрения Конституционного трибунала Польской Республики // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 4. Бондарь Н.С. Конституционный суд между Сциллой и Харибдой: место конституционного правосудия в системе разделения властей // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. Второй выпуск (N 13). Шульженко Ю.Л., Чиркин В.Е. Конституционный суд России между прошлым и будущим // Государство и право. 2011. № 12.
5. См.: Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция. М.: Норма, 2010. Margareta Mommsen, Angelika Nubberger. Das System Putin. Gelenkte Demokratie und politische Justiz in Russland. Munchen, 2007. Денисов С.А. Защита Конституционным судом РФ принципов демократии и республики // Конституционное и муниципальное право. 2009. №12.
6. К государствам, в которых применяется модель децентрализованного судебного конституционного контроля, относятся Австралия, Аргентина, Бразилия, Канада, Кения, Нигерия, Новая Зеландия, Норвегия, США, Швеция, Япония и др.
7. К государствам, в которых применяется модель централизованного судебного конституционного контроля, относятся Венесуэла, Индия, Ирландия, Колумбия, Эстония и др.
8. См.: Haines Ch. G. The American Doctrine of Judicial Supremacy. Berkeley. 1932.
9. Шайо А. Самоограничение власти: краткий курс конституционализма. М., 2001. С. 243.
10. Capelletti M. The Judicial Process in Comparative Perspective. L. 1982. P. 54.
11. Ibid., p. 43.
12. См.: Friedman L. A History of American Law. N.-Y., 1985.
13. См.: Marcic R. Geschichte der Rechtsphilosophie. Freiburg. 1970.
14. См.: Kelsen H. General Theory of Law and State. 1 ed. Cambridge. Mas., Harvard U. 1945.
15. См.: Половченко К.А. Конституционная юстиция в России и Украине: Сравнительно-правовой анализ: диссертация ... кандидата юридических наук: Москва. 2003. 233. с.: 61 03-12/1362-1