

К ВОПРОСУ О ПЕРИОДИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ МОДЕЛИ

© 2011 Е.Е. Жеребцова

кандидат юридических наук

Самарский государственный экономический университет

E-mail: pablikpravo@mail.ru

Рассмотрены предпосылки и основные этапы формирования и развития органов конституционного контроля европейской модели. Проведено сравнительно-правовое исследование отдельных элементов статуса специализированных органов конституционного контроля ряда зарубежных стран, в том числе Австрии, Германии, Италии, Польши, Франции.

Ключевые слова: европейская модель, конституционный контроль, квазисудебные органы, специальные судебные процедуры, доктрина, судебный прецедент, источник права.

Особый научно-практический интерес в рамках исследования конституционного правосудия, на наш взгляд, представляет европейская модель конституционного контроля, поскольку именно к ней максимально приближен институт конституционного контроля в Российской Федерации на современном этапе. К сожалению, изучение проводимых исследований в области моделей конституционного контроля позволяет констатировать недостаток работ о специфике функционирования данных органов в отдельных европейских государствах¹. На это имеются весомые объективные причины, основной из которых является ограниченность информации (в том числе нехватка адаптированной информации правового характера) о статусе и деятельности органов конституционного контроля европейской модели.

Европейская модель конституционного контроля характеризуется тем, что нормоконтрольная функция возложена на специализированные контрольные органы. В настоящее время европейская модель конституционного контроля применяется в большинстве стран Европы. Например, к специализированным контрольным органам относятся:

- конституционные суды (Австрия, Болгария, Венгрия, Испания, Италия, Российская Федерация и др.);

- конституционные палаты высших судов общей юрисдикции (Гвинея);

- конституционные советы (так, во Франции функция конституционного контроля возложена на Конституционный и Государственный советы, относящиеся к квазисудебным (несудебным) органам).

Основная отличительная особенность европейской модели конституционного контроля (относительно американской) состоит в том, что конституционный контроль, как верно подметил Н.В. Витрук, “является единственной (исчерпывающей) функцией данных органов, и осуществляют ее по правилам специальной процедуры...”². О преимуществах специальной судебной процедуры конституционного контроля пишет и О.В. Брежнев, указывая на ее строгость, которая, по справедливому мнению автора, означает, что “все стороны реализуют равные права и несут равные обязанности, при том, что суд является разрешающей спор инстанцией, не связанной ни с одним из участников конфликта. Иными словами, судебные процедуры обеспечивают реализацию принципов правосудия - независимости, коллегиальности, гласности, состязательности и равноправия сторон, которые в свою очередь способствуют объективности и беспристрастности решения, вынесенного судом”³.

Используя исторический и сравнительно-правовой методы исследования, считаем целесообразным рассмотреть предпосылки и основные этапы формирования и развития европейской модели конституционного контроля. В этой связи особый интерес представляет разработанная профессором права Венского университета Гансом Кельзеном доктрина (“чистая теория права”), которую принято считать основой теории конституционного судопроизводства. Г. Кельзен писал о том, что поскольку конституция обладает высшей юридической силой и имеет прямое действие, постольку необходимо обеспечить ее стабильность путем нормативного и институционально-

го закрепления сложных процедур ее изменения. По мнению Г. Кельзена, соблюдение конституционных положений должно обеспечиваться (речь идет о правовой охране и защите конституции) специальным органом власти - Конституционным трибуналом, существование которого не нарушает классический принцип разделения властей и не противоречит доктрине верховенства и суверенитета парламента.

С именем и трудами Г. Кельзена фактически связывают первый этап зарождения европейской модели конституционного контроля, ознаменовавшийся созданием в 1920 г. Конституционного суда Австрии. Позднее специализированные органы судебного конституционного контроля стали создавать и в других государствах (например, в Испании в 1931 г., в Ирландии в 1937 г. и др.).

Второй этап периодизации европейской системы конституционной юстиции приходится на период 1945 - 1970-е гг. Именно тогда начинается активный процесс создания и развития данных органов. Возникновение института конституционного контроля и надзора в Австрии связано с периодом развития конституционализма, введения в действие австрийской Конституции 1848 г., когда назрела реальная необходимость регулирования взаимоотношений между императорской администрацией и администрациями имперских провинций. Однако первоначально полномочия данного суда были в значительной степени ограничены. Лишь со временем Конституционный суд Австрии стал гарантом республиканской формы правления, конституционной законности, прав и свобод человека. Положительный опыт австрийского института судебного конституционного контроля был взят за основу при формировании аналогичных институтов в ряде государств, в том числе в Австрии (1945), Италии (1948), ФРГ (1949) и др.

С 1970-х гг. начинается третий этап, ознаменовавшийся значительным реформированием порядка функционирования органов конституционного контроля. Реформам были подвергнуты органы конституционного контроля ФРГ в 1969 г. и 1971 г., Франции в 1974 г., Австрии в 1975 г., Швеции в 1979 г.

Современный четвертый этап, начавшийся с середины 1980-х гг., обусловлен демократизацией европейских государств и отличается тем, что статус органов конституционного контроля рег-

ламентируется на конституционном уровне, наряду со статусом глав государств, законодательных и исполнительных органов⁴. На данном этапе одним из первых органов конституционного контроля стал Конституционный трибунал Польской Республики, начавший свою деятельность в 1985 г. Вслед за ним с 1990-х гг. современные органы конституционного контроля стали действовать в Болгарии, Венгрии, Чехии, Румынии и др.

Однако не все исследователи придерживаются подобной периодизации. Так, по мнению К.А. Хлобыстовой, "становление судебного конституционного контроля прошло в своем развитии три этапа":

- первый этап - с XII по XIX в.;

- второй этап - с 1920 г. (с момента учреждения Конституционного суда Австрии);

- третий этап - начинается после Второй мировой войны, когда специальные органы конституционного контроля приобретают независимость от законодательных и исполнительных органов власти.

Обратим внимание на указанную выше цитату о трех этапах периодизации. Правда, далее по тексту К.А. Хлобыстова пишет, что "в конце 60-х - начале 70-х гг. начинается четвертый, современный, этап становления конституционного контроля, который продолжается до настоящего времени"⁵. Таким образом, можно констатировать, что автор все-таки выделяет четыре этапа развития органов конституционного контроля, однако относительно предложенной ранее периодизации называет несколько иные временные рамки отдельных этапов.

Следует также отметить, что деление процесса становления и развития органов конституционного контроля на четыре этапа является весьма условным и имеет свою специфику в отдельных государствах, исходя из исторических и иных особенностей. Например, относительно развития института конституционного контроля Польской Республики ученые предлагают выделять три этапа: 1) 1920-1950 гг. - возникновение в теории идеи о необходимости введения данного института; 2) начало 1950-х - начало 1980-х гг. - первые попытки правового закрепления подобной идеи на конституционном уровне; 3) начало 1980-х гг. - процесс демократизации польского общества, следствием которого явилось реформирование законодательства и системы органов вла-

сти, в том числе образование Конституционного трибунала Польской Республики⁶.

Специализированные органы конституционного контроля европейской модели характеризуются следующими особенностями:

- занимают независимое, автономное положение в системе органов власти. При этом на конституционном уровне отдельных государств установлено, что органы конституционного контроля структурно не относятся ни к одной ветви власти, в том числе и судебной. Ярким примером может служить Конституционный суд Италии, занимающий автономное место в государственном аппарате. В соответствии с разделом VI (отдел I) Конституции Итальянской Республики Конституционный суд Италии отнесен к разряду конституционных гарантий⁷;

- отличаются особым порядком формирования. Например, ст. 135 Конституции Итальянской Республики предусматривает, что Конституционный суд состоит из 15 судей, назначаемых по третям: Президентом республики, Парламентом на совместном заседании палат и Высшей общей и административной магистратурой. Судьи Конституционного суда назначаются из числа магистратов, в том числе находящихся в отставке, высших общих и административных судов, ординарных профессоров права университетов и адвокатов с двадцатилетним стажем⁸. В Испании Конституционный трибунал назначается Королем по представлению Конгресса, Сената, Правительства, Генерального Совета судебной власти, а Конституционный суд Австрии образуется Президентом по представлению Федерального Правительства, Национального и Федерального Советов⁹;

- при федеративном устройстве органы конституционного контроля создаются и на уровне субъектов федерации. Например, поскольку Основной закон Германии провозглашает федеративную форму территориального устройства¹⁰, постольку, говоря об институте конституционного контроля, следует не забывать о реализации контрольной функции не только на федеральном уровне (Федеральным конституционным судом), но и на уровне земель (судами земель);

- по общему правилу, их полномочия закреплены на конституционном уровне¹¹, а иные элементы правового статуса детально регламентированы специализированными законами¹²;

- помимо нормоконтрольной функции, специализированные контрольные органы наделены

и другими полномочиями (например, рассматривают споры о компетенции высших государственных органов; если территориальным устройством государства является федерация, то контрольные органы рассматривают споры о разграничении предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами; осуществляют наблюдение за процессом референдума; участвуют в процедуре выдвижения обвинения против президента и членов правительства и др.)¹³. Например, Федеральный конституционный суд Германии, согласно ст. 93 (1) Основного закона Федеративной Республики Германии, правомочен рассматривать дела: о толковании Основного закона Германии по поводу споров об объеме прав и обязанностей высшего федерального органа или других участников, которые Основным законом Германии или регламентом высшего федерального органа наделяются собственными правами; о формальной и фактической совместимости федерального права и права земель с Основным законом Германии или совместимости права земель с другим федеральным правом; по спорам между федерацией и землями о компетенции, иным спорам публично-правового характера между федерацией и землями, между землями или в пределах одной земли, поскольку не предусмотрен иной судебный порядок; по конституционным жалобам в случае, если публичная власть, по мнению заявителя, нарушает его основные конституционные права, перечень которых предусмотрен в Основном законе Германии; по конституционным жалобам общин и объединений общин по поводу нарушения законом права на самоуправление; по обвинениям против Федерального президента в умышленном нарушении им Основного закона или другого федерального закона. При этом если Федеральный конституционный суд установит, что Федеральный президент виновен в умышленном нарушении им Основного закона или другого федерального закона, то он может объявить его лишенным должности и др.

Специфика реализации функции конституционного контроля во Франции обусловлена тем, что она возложена на Конституционный совет, который правомочен рассматривать на соответствие Конституции законы, и Государственный совет, осуществляющий рассмотрение на соответствие Конституции актов исполнительных органов власти по жалобам на превышение власти.

Из сказанного следует, что одна из отличительных особенностей конституционного контроля во Франции связана именно с объектами контроля, поскольку обязательным является только предварительный конституционный контроль, объектами которого выступают органические законы и регламенты палат французского парламента. Иные акты Франции (например, простые законы и подлежащие ратификации международные договоры и соглашения, заключенные в рамках французского сообщества) могут быть рассмотрены на конституционность, однако этот контроль относится к категории факультативного.

Примечательно также, что во Франции возможен и практикуется как предварительный контроль (на стадии обсуждения законопроекта в парламенте), так и последующий конституционный контроль, который распространяется на ранее изданные законодательные акты.

Исследуя реализацию нормоконтрольной функции во Франции, полагаем необходимым обратить внимание на эволюцию законодательного закрепления полномочий Конституционного совета, поскольку вначале на конституционном уровне предусматривалось лишь несколько норм в данной области. Фактически эти положения затрагивали две сферы:

1) конституционность выборов. Так, согласно ст. 58 Конституции Французской Республики «Конституционный совет следит за правильностью избрания Президента Республики. Он рассматривает протесты и объявляет о результатах голосования», а согласно ст. 59 «...выносит решение о правильности избрания депутатов и сенаторов, если оно оспаривается»¹⁴;

2) конституционность актов парламента¹⁵, что вытекает из смысла ст. 61 Конституции Французской Республики, которая предусматривала¹⁶, что «органические законы до их промюльгации и регламенты палат Парламента до их применения должны быть представлены в Конституционный совет, который высказывается об их соответствии Конституции...».

В дальнейшем (а именно с 1965 г.) наметилась стойкая тенденция к расширению полномочий Конституционного совета Франции, причем как путем внесения изменений в Конституцию¹⁷, так и путем принятия самим Конституционным советом соответствующих решений¹⁸. Последний способ свидетельствует о том, что как юридически (*de jure*), так и фактически (*de facto*) Консти-

туционный совет Франции допускал самостоятельную интерпретацию собственной компетенции. Применительно к российской правовой системе подобная практика расширения юрисдикции является неправомерной, что, на наш взгляд, представляется верным.

В настоящее время к полномочиям Конституционного совета также относится рассмотрение вопросов о конституционности проведения референдума; разрешение споров о компетенции между органами законодательной и исполнительной власти; о несовместимости должностей; констатация вакантности поста президента и др.

Таким образом, из приведенных примеров законодательного закрепления компетенции органов конституционного контроля наглядно видно, что имеются не только общие полномочия, характерные для большинства органов конституционного контроля европейской модели, но и специализированные полномочия.

Решения специализированных органов конституционного контроля носят общеобязательный характер, в связи с чем нередко подчеркивается их особое место в системе источников права. На современном этапе развития российского права вопрос о месте и роли в системе источников права актов Конституционного суда РФ относится к числу дискуссионных и исследуется по нескольким направлениям. В частности, акты Конституционного суда РФ рассматриваются как правовой акт¹⁹, судебный прецедент²⁰, решение преюдициального характера²¹, новый нетрадиционный источник права²² и др. Полагаем, что наиболее верным и мотивированным является подход, согласно которому решения Конституционного суда РФ отнесены к самостоятельным источникам российского конституционного права.

В заключение представляется целесообразным обозначить основные достоинства европейской модели конституционного контроля, в частности, возбуждение процедуры конституционного контроля по инициативе значительного числа лиц (а не только по инициативе частных лиц, как при американской модели конституционного контроля); быстрые сроки рассмотрения дел; обязательность решения для всех субъектов права (а не только для сторон, как при американской модели конституционного контроля).

¹ Полагаем, что наибольший интерес по этой проблематике представляют работы А.М. Брусина,

Н.А. Вересовой, А.А. Клишаса, О.В. Опря, С.Н. Пастернак, М.А. Свистуновой и др. (См.: *Брусин А.М.* Защита конституционных прав и свобод личности как направление деятельности Федерального Конституционного Суда и конституционных судов земель ФРГ: сравнительно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002; *Вересова Н.А.* Нормотворческая функция Федерального Конституционного Суда Федеративной Республики Германии и Конституционного Суда Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008; *Клишас А.А.* Конституционный контроль и конституционное правосудие зарубежных стран. Сравнительно-правовое исследование: монография / под ред. В.В. Еремяна. М., 2007; *Клишас А.А.* Конституционный контроль и конституционное правосудие зарубежных стран: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007; *Опря О.В.* Конституционные суды в постсоветских государствах Восточной Европы (на примере Конституционного суда Республики Болгарии): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; *Пастернак С.Н.* Конституционное правосудие в странах Центральной и Восточной Европы (на примере Польской Республики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010; *Свистунова М.А.* Судебный конституционный контроль в Федеративной Республике Германии: конституционно-правовой статус Федерального конституционного суда: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007).

² *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 52-53.

³ *Брежнев О.В.* Судебный конституционный контроль в России: проблемы методологии, теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 27.

⁴ Например, состав, компетенция и отдельные организационные основы деятельности Конституционного суда Итальянской Республики зафиксированы в отделе I раздела VI Конституции Итальянской Республики, промульгированной 27 декабря 1947 г. и вступившей в силу 1 января 1948 г. (в ред. законов от 09.02.1948 г., 11.03.1953 г., 09.02.1963 г., 27.12.1963 г., 21.06.1967 г., 22.11.1967 г., 16.01.1989 г., 04.11.1991 г., 06.03.1992 г., 29.10.1993 г., 22.11.1999 г., 17.01.2000 г., 23.01.2001 г., 18.10.2001 г., 30.05.2003 г.). Статус Федерального конституционного суда ФРГ регламентируется ст. 92-94 Основного закона Федеративной Республики Германии (Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия: учеб. пособие / [сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков]. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 284-286; 196).

⁵ См. подробнее: *Хлобыстова К.А.* Конституция и модели конституционного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 2.

⁶ См. подробнее: *Пастернак С.Н.* Конституционное правосудие в странах Центральной и Восточной

Европы (на примере Польской Республики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010.

⁷ См.: Отдел I раздела VI Конституции Итальянской Республики (Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия. С. 284-286).

⁸ См.: ст. 135 Конституция Итальянской Республики (Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия. С. 284-285).

⁹ Конституционное право зарубежных стран: учеб. для вузов / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М., 1999. С. 75.

¹⁰ См.: ст. 20 (1) Основного закона Федеративной Республики Германии (Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия. С. 160).

¹¹ Например, ст. 93 раздела IX "Правосудие" Основного закона Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. (Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия. С. 194-196).

¹² Например, Германии - Федеральный закон о Федеральном Конституционном суде 1950 г. (Gesetz über Das Bundesverfassungsgericht in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.08.1993. // BGBl. I. S. 1473. Zuletzt geändert am 16.07.1998. (GVBl. I, S. 1823)).

¹³ *Чиркин В.Е.* Основы сравнительного государственного права. М., 1997. С. 311.

¹⁴ Например, см.: ст. 58-59 Конституции Французской Республики (Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия. С. 98).

¹⁵ Например, см.: ст. 61 Конституция Французской Республики (Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия. С. 98-99).

¹⁶ В качестве примеров можно назвать изменения ст. 60 Конституции Французской Республики Конституционным законом от 28 марта 2003 г. № 2003-276 (ст. 12-III); ст. 61 Конституции Французской Республики Конституционным законом от 23 июля 2008 г. № 2008-724 (ст. 28) и Конституционным законом от 29 октября 1974 г. № 74-904 (статья единственная).

¹⁷ Мы используем термин "предусматривала", поскольку, как уже отмечалось в предыдущей сноске, положения ст. 61 Конституции Французской Республики были изменены Конституционным законом от 23 июля 2008 г. № 2008-724 (ст. 28).

¹⁸ Например, 16 июля 1971 г. Конституционный совет Франции принял решения, которым наделил себя

полномочием рассматривать конституционность законов, противоречащих правам и свободам, закрепленным в преамбуле французской Конституции.

¹⁹ См.: Лучин В.О., Доронина О.Н. Жалобы граждан в Конституционный Суд РФ. М., 1998. С. 124-125; Лазарев Л.В. Конституционный суд РФ и развитие конституционного права // Журн. рос. права. 1997. № 11. С. 10-12; Петрова Д.В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам его деятельности и конституционного судопроизводства: дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2008. С. 9.

²⁰ См.: Василенко О.Н. Проблемы онтологии и эволюции правосудия и форм права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000; Нешатаева Т.Н. К вопросу об источниках права - судебном прецеденте и доктрине // Вестн. Высш. Арбитражного Суда Российской Федерации. 2000. № 5; Теория государства и пра-

ва: учебник / под ред. В.В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 166; Богдановская И.Ю. Судебный прецедент - источник права ? // Государство и право. 2002. № 12; Бодров С.Ю. Судебный прецедент в системе источников российского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004; Лозовская С.В. Правовой прецедент: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005; и др.

²¹ Лазарев Л.В. Конституционный суд РФ и развитие конституционного права // Журн. рос. права. 1997. № 11. С. 10-12.

²² Митюков М.А. Акты Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации: общая характеристика и статистический анализ // Журн. рос. права. 2001. № 6. С. 15.

Поступила в редакцию 05.02.2011 г.