



УДК 342.565.2 (47+57)

А.И. Забейворота

*д-р юрид. наук (Россия), доц., проф. каф. теории и истории государства и права
Брестского государственного университета имени А.С. Пушкина*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ В СНГ

В статье анализируются проблемы конституционного контроля в его историческом ракурсе, вопросы становления и развития данного института, модели конституционного правосудия, а также вопросы создания и деятельности конституционных судов в разных странах мира, главным образом, в государствах, расположенных на постсоветском пространстве, таких как Беларусь, Молдова, Кыргызстан, Украина, Таджикистан.

В юридической литературе даются различные определения конституционного контроля. Однако в рамках данной темы нет необходимости их анализа, в связи с чем дадим лишь самое общее определение этому явлению. В целом, его можно определить как деятельность судебных органов, состоящую в рассмотрении дел, предметом которых являются конституционно-правовые вопросы, связанные с обеспечением соблюдения конституции государственными органами и в принятии по ним решений, влекущих правовые последствия. Конституционный контроль есть специфическая функция компетентных органов публичной власти по обеспечению верховенства Конституции в системе нормативных актов, ее прямого, непосредственного действия в деятельности субъектов общественных отношений на всей территории государства.

Институт конституционного контроля известен издревле, но реальное воплощение он получил сравнительно недавно. В XIX в. в США, а в начале XX в. в Европе с того момента, когда в 1920 г. в Австрии был создан Конституционный суд (в связи с этим при определении такой модели правовой охраны конституции также используются термины «западноевропейская», «австрийская»). И лишь после Второй мировой войны в странах, избавившихся от тоталитарных режимов, была учреждена специальная конституционная юстиция, реально гарантировавшая основные права и свободы граждан (в 1948 г. в Италии, в 1949 г. в ФРГ). Впоследствии конституционные суды были учреждены в Испании и Турции, а в Португалии – Конституционный Трибунал. Во Франции был создан Конституционный Совет – квазисудебный орган, обладающий, однако, уникальной компетенцией в плане предварительного контроля за конституционностью законов. С этого времени можно считать воплощенной идею создания органа, основной функцией которого является контроль за соответствием Конституции всех иных нормативных правовых актов, принимаемых в государстве. И таким образом можно считать завершившимся процесс формирования института «конституционного контроля», или, как часто называют это явление, «конституционное правосудие» («конституционная юстиция»).

Правовые позиции, вырабатываемые в процессе конституционного контроля, являются основой для корректировки законодательства, изменения практики его применения, содержат концептуальные подходы для будущих решений. В большинстве стран правовые позиции органа конституционного контроля рассматриваются как обязательные для национального законодателя.

По сути, Конституционный Суд (КС) – это такой же неотъемлемый атрибут правового государства, как Парламент или местное самоуправление. Каждое демократическое государство считает необходимым иметь этот институт государственной власти.



Конституционные суды (органы конституционного контроля) созданы и действуют почти во всех европейских странах, в том числе в Австрии, Германии, Испании, Италии, Франции, Португалии, Бельгии, Венгрии, Хорватии, Румынии и других.

Специализированные органы конституционного контроля, созданные в постсоветских странах, являются важнейшими (опорными) элементами всей системы сдержек и противовесов, цементирующими всю конструкцию государственно-правового механизма. Одним из важнейших качеств современных (демократических) конституций, существования конституционного строя является непосредственное действие конституционных норм, их верховенство по отношению ко всем иным актам законодательства. Конституционный Суд как раз и призван посредством проверки на соответствие Конституции нормативных актов утверждать верховенство конституционных норм и их реальное, прямое действие.

Учитывая историю создания этого института, различают и две модели конституционного правосудия.

Первая – американская, или децентрализованная (контроль осуществляется всеми судами страны). Она «конкретная» (ибо вердикты суда основываются на применении закона в частных случаях) и действует *a posteriori* (поскольку контроль осуществляется применительно к уже утвержденным законам).

Вторая – европейская модель, которая является:

а) централизованной (поскольку контроль осуществляется специальным и единственным судом);

б) абстрактной (поскольку суд выносит постановления по поводу закона независимо от всех прочих судебных разбирательств);

в) носит предварительный характер – действует *a priori* (поскольку контроль осуществляется над еще не утвержденными законами).

Однако определение действительной природы этого специального органа на сегодня не решена. До настоящего времени еще не выработано единого концептуального подхода относительно природы этого института, и, следовательно, вопрос его местонахождения в разделённой публичной власти отдается на «откуп» национальному законодателю.

Как обстоит дело в странах, расположенных на так называемом «постсоветском пространстве»? В настоящее время в рассматриваемых государствах модели конституционной юстиции значительно разнятся. Два диаметрально противоположных примера являются Эстония и Казахстан. Так, в Эстонии орган конституционной юстиции относится к судебной ветви власти, что соответствует американской модели. Государственный суд Эстонии является одновременно органом, который осуществляет соответствующую функцию в государственном механизме. Другой пример – пример неопределенности места в системе разделения властей демонстрирует Казахстан. Здесь существует специальный квазисудебный орган конституционной юстиции, состав полномочий которого говорит о смешивании в его природе совещательной составляющей, несмотря на то, что статус у него целиком самостоятельный. Кроме этого, о таком факте говорят некоторые другие его полномочия, такие, как, например, толкование Конституции и т.д. Между этими примерами – целый спектр специальных судебных органов конституционной юстиции, основанных согласно основным требованиям европейской модели конституционной юстиции к подобным органам [1].

Первую группу составляют страны, где специальный орган конституционной юстиции выделяется в системе судебной ветви власти. Например, Конституционный Суд Азербайджанской Республики. Аналогично данный вопрос, вне зависимости от со-



ответствующей действительности природы таких органов, решается в Армении, Грузии, России, Узбекистане. Можно предположить, что такой орган относится к судебной ветви и в Кыргызстане, ибо в разделе «Суды и Правосудие» Конституции Кыргызской Республики записано: «Судами Кыргызской Республики является Конституционный Суд Кыргызской Республики».

Надо отметить, что в Кыргызстане конституционный контроль фактически отсутствовал до 1990 г. С середины 1990 г. до декабря 1991 г. в СССР действовал Комитет конституционного надзора, созданный Законом СССР от 23 декабря 1989 г. «О конституционном надзоре в СССР» [2]. И только с учетом исторического контроля зарубежных государств в 1994 г. 29 апреля в Кыргызстане был создан Конституционный Суд, деятельность которого регламентируется Законом «О Конституционном Суде Кыргызской Республики» от 18 декабря 1993 г. Решение Конституционного Суда Кыргызской Республики является окончательным и обжалованию не подлежит. Установление Конституционным судом Кыргызской Республики неконституционности законов и иных актов, предусмотренных выше, отменяет их действие на территории Кыргызстана, а также отменяет действие других нормативных и иных актов, основанных на акте, признанном неконституционным, за исключением судебных актов.

Приблизительно таким же образом институционализируются подобные органы во второй группе стран. Это, кроме Кыргызстана, Беларуси, Латвии и Таджикистана.

В Молдове вопрос решён иначе. Пунктом 2 ст. 134 Конституции Республики Молдова предусмотрено: «Конституционный Суд независим от любой другой публичной власти». При этом Конституция признает лишь три ветви власти. Больше ни Конституция, ни соответствующее законодательство не содержат информации относительно размещения этого органа в механизме осуществления публичной власти.

Как известно, нормы о Конституционном Суде Украины помещаются в разделах «Правосудие» и «Конституционный Суд Украины». Тем не менее отнесенность этого учреждения к судебной ветви власти возможна лишь условно, соответствующим образом, телеологически интерпретируя ст. 124 Конституции Украины. Конституционного Суда Литвы вообще установить едва ли возможно, ведь Конституция о нем молчит, а единственное место в Законе, которое намекает и не более, – название ст. 1: «Конституционный Суд – судебное учреждение». Тем не менее судебное учреждение не суд, а скорее орган, который имеет его признаки. Причем снова-таки неизвестно, к какой из ветвей власти его отнести.

В Республике Беларусь и после октября 1989 г., когда в Конституцию была включена норма о Комитете конституционного надзора, последний так и не был создан: возможно, депутаты Верховного Совета считали, что он будет им помехой в «строительстве» правового государства. Конституционный Суд Республики Беларусь был создан, как того и требовала новая Конституция, 28 апреля 1994 г. Таким образом, можно сказать, что Конституционный Суд хотя и родился в «законном браке», но наследства в виде практики Комитета конституционного надзора не получил. И ему самому пришлось создавать традиции контрольной деятельности [3].

Как видим, конституционный контроль осуществляется в разнообразных организационно-правовых формах, в связи с чем говорят о существовании нескольких моделей судебного конституционного контроля, каждая из которых специфична для определённой группы государств. С учётом этого небезынтересны вопросы о допустимости и возможности их реализации в специфических российских условиях, о том, какой тип организации судебного конституционного контроля предпочтителен для российского госу-



дарства, насколько оптимальна нынешняя российская модель судебной охраны Конституции и в чём состоят её сущностные черты.

Проблема конституционного контроля постоянно находится в центре внимания ученых. В этом направлении трудится целая плеяда российских юристов: С.А. Авакьян, М.В. Баглай, А.М. Барнашов, А.А. Белкин, Н.А. Боброва, Н.В. Витрук, Г.А. Гаджиев, О.Е. Кутафин, Е.А. Лукьянова, Т.Я. Хабриевой, СМ. Шахрай и другие. Вместе с тем в области конституционного контроля остаётся комплекс проблем, связанных с противоречивостью основных подходов к проблемам судебной охраны Конституции и конституционного строя, выраженных в решениях федерального законодателя в данной области, в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации и деятельности судов общей юрисдикции. Она свидетельствует о неурегулированности некоторых общественных отношений в сфере судебного конституционного контроля, а также о том, что не устранены причины, обуславливающие пока незначительное распространение специализированных форм данного института в субъектах Российской Федерации. Эти проблемы порождены в немалой степени неразработанностью в теоретико-правовом смысле определённых аспектов правовой природы судебного конституционного контроля, подтверждением чему являются обсуждаемые юридической общественностью законопроекты, связанные с развитием специализации в судебном разрешении публично-правовых споров и предполагающие создание федеральных административных судов с частичным наделением их полномочиями в сфере конституционной юрисдикции.

В Российской Федерации функции конституционного контроля и надзора, как известно, возложены на Конституционный Суд. Конституционная юстиция постсоветского периода берет своё начало с 1994 г., когда был принят Федеральный закон о Конституционном Суде [4]. Как видим, институционально этот орган находится в системе судебной власти. По сути, Конституционный Суд – высший орган судебной власти. В то же время полномочия Конституционного Суда, в отличие от полномочий Верховного Суда (ВС) и Высшего Арбитражного Суда (ВАС) определены наиболее обстоятельно и «опережают» полномочия названных судов. Решения именно Конституционного Суда обязательны для всех других органов и должностных лиц, в том числе ВС и ВАС, что неоднократно подтверждалось решениями Конституционного Суда.

Кстати, некоторые государства относят к полномочиям своих конституционных судов разрешение дел о соответствии конституциям решений других судов. Например, в Беларуси Конституционный Суд может давать заключения о соответствии Конституции актов Верховного Суда и Высшего Хозяйственного Суда (ст. 116 Конституции Беларуси) [5]. В России Конституционному Суду такие полномочия формально не предоставлены (комментарий к ст. 3 Закона). Однако сравнение его полномочий, установленных Конституцией и Законом и истолкованных в решениях Конституционного Суда, с полномочиями ВС и ВАС, установленными другими законами, приводит к выводу, что Конституционный Суд главнее не только ВС и ВАС, но и может предопределять разработку, действие и отмену актов различных высших органов государственной власти.

Думаю, что в связи с этим необходимо дополнить законодательство положением о том, что Конституционный Суд – высший орган судебной власти. Не случайно ст. 165 (ч. 1) прежней Конституции Российской Федерации определяла КС как «высший орган судебной власти по защите конституционного строя». Вместе с тем определение КС даже как высшего органа судебной власти не в полной мере отражает его высокий ста-



тус и суть. На практике КС, помимо судебного конституционного контроля и осуществления судебной власти, сочетает в себе признаки:

1) Президента (в части признания неконституционными нормативных актов Правительства);

2) законодательных органов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (путем признания неконституционными и утратившими силу положений законодательных актов и придания своим решениям нормативного характера);

3) высшей инстанции государства, дающей общеобязательное толкование Конституции и имеющей полномочие отмены нормативных актов главы государства (Президента), решения которой окончательны и обжалованию не подлежат;

4) прокуратуры (фактически надзирая за решениями других судов);

5) научно-исследовательского учреждения (вырабатывая и закрепляя в своих решениях и особых мнениях судей КС теоретические принципы, доктрины, точки зрения, рассуждения по правовым вопросам, правовые позиции);

б) замкнутого юридического сообщества с высоким материальным обеспечением за счет средств федерального бюджета, формально независимого в своей деятельности, никому не подотчетного и не подконтрольного.

Таким образом, если Президент является главой государства, то Конституционный Суд – «главой Конституции» и тем самым своеобразным государственно-правовым абсолютом. Однако особенностью отечественной правовой системы является то, что Конституционный Суд в России не является единственным органом конституционной юстиции. «Бесспорно, – пишет Н.М. Чепурнова, – приоритетное значение в осуществлении судебного конституционного контроля принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации. Однако ограничивать его только деятельностью Конституционного Суда РФ было бы явным упрощением. Законодательство и практика функционирования судебной системы Российской Федерации свидетельствуют, что судебный конституционный контроль осуществляется всеми звеньями судебной системы» [6].

Параллельно с эволюцией форм конституционной юстиции на постсоветском пространстве наблюдается и эволюция содержания представлений о месте специального органа конституционной юстиции в государственном механизме, в особенности относительно подбора полномочий, которые являются значительным фактором влияния.

Таким образом, большинству стран, расположенных на постсоветском пространстве знаком институт конституционного контроля, который является весьма эффективным, несмотря на разные модели конституционной юстиции, типы органов и их инсталляции в государственный механизм. Представляется, что объективная закономерность создания и деятельности института конституционного контроля заключается в том, что права и свободы граждан, их отношения с государством и обществом будут постоянно совершенствоваться, будет изменяться их объем и содержание.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Слиденко, И. Д. Относительно влияния размещения специального органа конституционной юстиции в системе разделения властей [Электронный ресурс] / И. Д. Слиденко // Конституционный контроль на рубеже веков: актуальные проблемы и перспективы развития : материалы междунар. науч.-практ. конф., Тирасполь, 10–12 июня 2004 г. – Режим доступа: <http://www.minjust.org/web.nsf/926f2cd07ca3eb49c2256d330027620e/778780835ccc724fc2257315004b534c!>



2. Закон СССР от 23 декабря 1989 года «О конституционном надзоре в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1989. – № 29. – С. 572.

3. Василевич, Г. Развитие конституционного контроля – объективная закономерность становления правового государства / Г. Василевич // Юстиция Беларуси. – 2002. – № 1.

4. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 02.06.2009) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 25.07.1994. – № 13. – С. 1447.

5. Конституции государств Европы / под ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 1. – С. 325.

6. Чепурнова, Н. М. Судебный контроль в Российской Федерации: проблемы методологии, теории государственно-правовой практики / Н. М. Чепурнова. – Ростов н/Д : Изд-во Сев.-Кавказ. науч. центра высш. шк., 1999. – С. 74–75.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 07.10.2015

Zabeivorota A.I. Constitutional Control in CIS

The problems of constitutional control in its historical perspective, the questions of foundation and development of this institution, the models of constitutional justice as well as the questions of the establishment and activity of Constitutional courts in different countries in the world, such as Belarus, Moldova, Kyrgyzstan, the Ukraine, Tadzhikistan are analyzed in the article.