

ЖУРНАЛ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ

№ 3(51) / 2016

ТЕОРИЯ (И ПРАКТИКА) КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ

Жилин Г.А. Задачи и цели конституционного судопроизводства 1

РЕГИОНАЛЬНАЯ КОНСТИТУЦИОННАЯ ЮСТИЦИЯ

Курятников В.В. Конституционное судопроизводство в Российской Федерации: проблематика единства 9

ТОЧКА ЗРЕНИЯ

Тарибо Е.В. О неопределенности переходных законодательных норм
(на примере Кодекса административного судопроизводства) 12

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Кузнецов Д.А. Факторы, которые необходимо учитывать при проведении
сравнительно-правового исследования практики зарубежных органов конституционного контроля 14

Кургузиков М.С. Прекращение полномочий членов органов конституционного контроля в странах СНГ 24

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Антонов А.В. Конституционный совет Франции — полномочия в сфере организации и проведения референдума 29

Редакционная коллегия:

Князев Сергей Дмитриевич, судья Конституционного Суда Российской Федерации, главный редактор «Журнала конституционного правосудия», Заслуженный юрист РФ, Заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф.
Антонов Алексей Владиславович, заместитель главного редактора «Журнала конституционного правосудия», советник Управления международных связей Конституционного Суда Российской Федерации
Автономов Алексей Станиславович, главный научный сотрудник Института государства и права РАН, д.ю.н., проф.
Арутюнян Гагик Гарушевич, Председатель Конституционного Суда Республики Армения, д.ю.н., проф.
Бондарь Николай Семенович, судья Конституционного Суда Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, Заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф.
Гаджиев Гадис Абдуллаевич, судья Конституционного Суда Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.
Казанцев Сергей Михайлович, судья Конституционного Суда Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.
Кокотов Александр Николаевич, судья Конституционного Суда Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.
Красавчикова Лариса Октябрьевна, судья Конституционного Суда Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.
Кротов Михаил Валентинович, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, к.ю.н.
Ливеровский Алексей Алексеевич, заведующий кафедрой конституционного права Санкт-Петербургского государственного экономического университета, д.ю.н., проф.
Маврин Сергей Петрович, заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, Заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф.
Несмеянова Светлана Эдуардовна, директор Института государственного и международного права Уральской государственной юридической академии, д.ю.н., проф.
Овсепян Жанна Иосифовна, заведующая кафедрой государственного (конституционного) права Южного федерального университета, д.ю.н., проф.
Сивицкий Владимир Александрович, руководитель Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации, профессор кафедры конституционного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского кампуса (филиала) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», к.ю.н.
Стариков Юрий Николаевич, заведующий кафедрой административного и муниципального права Воронежского государственного университета, Заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф.
Смирнов Александр Витальевич, советник Конституционного Суда Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.
Страшун Борис Александрович, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, Заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф.
Танчев Евгений, Председатель Конституционного суда Болгарии (в отставке), член Венецианской комиссии Совета Европы от Болгарии, заведующий кафедрой конституционного права Софийского Университета имени Святого Климента Охридского, доктор права, проф.
Шевелева Наталья Александровна, заведующая кафедрой государственного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, д.ю.н., проф.
Хохрякова Ольга Сергеевна, заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.
Цалиев Александр Михайлович, Председатель Конституционного Суда Республики Северная Осетия — Алания, Заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.
Эбзев Борис Сафарович, судья Конституционного Суда Российской Федерации (в отставке), член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, Заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф.

Задачи и цели конституционного судопроизводства

*Жилин Геннадий Александрович,
судья Конституционного Суда
Российской Федерации
Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор*

Задачи и цели судопроизводства вне зависимости от его разновидности объединяет то, что оба термина обозначают целевые установки процессуальной деятельности суда и других субъектов процесса, но это установки разного уровня и свойства. Задача как промежуточная целевая установка всегда выступает в качестве средства достижения последующей цели на более отдаленном этапе процессуальной деятельности, на другом же этапе задача сама выступает в качестве цели.

Ключевые слова: конституционное судопроизводство, процессуальные задачи и цели, стадии конституционного судопроизводства.

Конституционное судопроизводство, посредством которого наряду с гражданским, административным и уголовным судопроизводством осуществляется в нашей стране судебная власть, проявляется в повседневной жизни через деятельность Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по рассмотрению и разрешению отнесенных к их ведению дел. Эта деятельность вне зависимости от того, рассматривать ее как производство по конкретному обращению заинтересованного субъекта судопроизводства или как абстрактный судебный процесс, предполагает достижение некоего заранее определенного и желаемого результата, что свойственно не только судопроизводству, но и любой другой разновидностью сознательно-волевой деятельности человека. Только специфика судопроизводства такова, что оно всегда осуществляется в рамках нормативной модели, предусматривающей определенный алгоритм развития процесса, а его желаемые результаты, которые выражают социальное предназначение правосудия, заранее определяются нормами права, указывающими на цели соответствующей деятельности.

Как социальный регулятор право представляет собой систему норм, в которой каждая норма, являясь установкой должного или возможного поведения субъектов правоотношений, имеет свою цель. Применительно к судопроизводству нормы процессуального права, устанавливая в своей совокупности последовательный порядок судопроизводства в целом, аккумулируют частные цели каждой нормы в общие цели правосудия, при этом реализация частных целей всегда выступает в роли

правового средства достижения общих. Адресованы они прежде всего суду как единственному в судопроизводстве правоприменительному органу, наделенному монопольным полномочием на осуществление правосудия; без правоприменительных действий суда возникновение и развитие судопроизводственных правоотношений невозможно. Но судопроизводство невозможно и без участия других его субъектов, к числу которых применительно к конституционному судопроизводству относятся стороны, их представители, а при необходимости лица, содействующие осуществлению правосудия (свидетели, эксперты, переводчики, специалисты и представители заинтересованных ведомств)¹.

Противоположность интересов сторон, отстаивающих их в условиях состязательного процесса самостоятельно или через представителей, предполагает несовпадение и субъективных желаний этих участников судопроизводства не только относительно конечного вывода суда по существу спорных правоотношений, но и по отношению к результатам разрешения отдельных процессуальных вопросов, возникающих по ходу движения дела. Данное обстоятельство уже само по себе дает основание полагать, что субъективные установки как минимум одной стороны в судебном споре не во всем соответствуют закрепленным в законе целям судопроизводства. В действительности же причин для такого несоответствия значительно больше, и это относится не только к сторонам и их представителям, но и к лицам, содействующим правосудию, однако все они обязаны следовать этим целям, поскольку таково веление норм

¹ Одна из аксиом процессуального права гласит: «Без сторон нет суда», но это не значит, что участие сторон в судебном процессе следует отождествлять с их личным присутствием в судебном заседании. В частности, конституционный суд не может быть единственным субъектом судопроизводства и на этапах, предшествующих назначению дела к слушанию в судебном заседании, а также при разрешении дела без проведения слушания, как это предусмотрено ст. 47.1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде российской Федерации».

права, выступающих в роли критерия правомерности или неправомерности поведения субъектов судопроизводства. Управляя их поведением при рассмотрении и разрешении дела, суд как орган государственной (судебной) власти дает ему соответствующую оценку и своей властной правоприменительной деятельностью обеспечивает реализацию норм права.

Если продиктованные субъективными установками действия (бездействие) ординарных участников процесса не соответствуют их правам и обязанностям, закрепленным в нормах права, они как неправомерные не должны санкционироваться судом, без участия которого судопроизводственные правоотношения существовать не могут. При этом сам суд при оценке поведения ординарных участников судопроизводства должен исходить из целевой направленности норм права. Соответственно цели суда как органа судебной власти, призванного по своему социальному предназначению осуществлять правосудие, и цели судопроизводства, посредством которого судебная власть и правосудие осуществляются, полностью совпадают.

Конституционный Суд РФ в своих решениях неоднократно отмечал, что из конституционного права на судебную защиту не следует возможность заинтересованного лица по своему усмотрению выбирать способ и процедуру судебного оспаривания — применительно к отдельным видам судопроизводства они определяются Конституцией РФ, а также федеральными конституционными и федеральными законами². Установленный ими порядок осуществления судопроизводства обязателен и для суда, но как орган государственной (судебной) власти для реализации целей правосудия он вынужден иногда отступать от буквального следования процедурным правилам, содержащимся в законодательных нормах. Причем это происходит даже в тех случаях, когда соответствующий порядок подробно и тщательно прописан законодателем в нормах соответствующих процессуальных кодексов, как это имеет место при установлении правил осуществления гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Тем не менее и при таком регулировании не всегда удается для обеспечения прав и законных интересов субъектов судопроизводства воспользоваться при разрешении той или иной спорной ситуации сформулированным в законе правилом. Происходит это в силу неопределенности законодательной нормы применительно к разрешаемому судом казусу, расхождения ее буквального смысла с принципами права, а иногда и ввиду пробела в законодательном регулировании. А потому в таких экстраординарных случаях суды общей и арбитражной юрисдикции для обеспечения прав и законных интересов участников процесса вынуждены прибегать к средствам судебного нормотворчества, поскольку при любом несовершенстве

законодательного регулирования суд обязан разрешить дело в соответствии с требованиями справедливого судопроизводства, которое только и может претендовать на роль правосудия.

Что касается конституционного судопроизводства, то его порядок законодательно нормирован значительно в меньшей степени и во многих аспектах определяется законом в самой общей форме, соответственно у конституционных (уставных) судов больше оснований использовать собственные правовые позиции по процессуальным вопросам, выработанные при разрешении тех или иных типичных ситуаций по другим делам. Значительное число процессуальных норм содержится и в Регламентах, принимаемых конституционными (уставными) судами на основе полномочий, предоставленных законом, по вопросам их внутренней деятельности. Однако правовые позиции всех судов, выработанные в таких экстраординарных ситуациях, как и нормы Регламентов, не должны вступать в противоречие с целями судопроизводства, отвечающими критериям общепризнанных стандартов правосудия, сформулированных в Конституции РФ и нормах международного права³.

Судебному процессу свойственно поступательное движение производства по делу, состоящего из ряда стадий, каждая из которых представляет собой часть процесса, объединенную определенной совокупностью процессуальных действий и отношений, направленных на достижение некоего общего для данного относительно самостоятельного этапа движения дела результата. А потому каждая отдельная норма, выполняющая во взаимосвязи с другими нормами роль регулятора для данной совокупности процессуальных отношений, направлена в первую очередь на реализацию общих целевых установок применительно к соответствующей стадии, но одновременно служит в конечном счете и средством достижения общих целей для всего процесса. Соответственно возможно выделение промежуточных и конечных целей судопроизводства, при этом цель той или иной процессуальной стадии, являясь для нее окончательной, для судебного процесса в целом будет промежуточной целью.

Общие и конечные цели для всего конституционного судопроизводства на федеральном уровне сформулированы в ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», предусматривающей направленность процессуальной деятельности конституционного суда на защиту основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, на обеспечение верховенства и прямого действия Конституции на всей территории Российской Федерации. С учетом высшей, согласно основам конституционного строя Российской Федерации, ценности человека, его прав и свобод и обязанности государства признавать, соблюдать и защищать их, а также социального

² См., в частности: определения Конституционного Суда РФ от 13 января 2000 г. № 6-О, от 8 апреля 2004 г. № 151-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 2; 2004. № 6.

³ Подробнее об этом см.: Жилин Г.А. Судебное нормотворчество в системе разделения властей // Закон. 2010. № 8. С. 112–113.

предназначения российского правосудия в целом (ст. 2 и 18 Конституции РФ) приоритетной в перечне целей конституционного судопроизводства согласно специализации органов конституционной судебной юрисдикции является именно защита основных прав и свобод человека и гражданина⁴. Эта цель вне зависимости от последовательности формулирования в законодательстве целей конституционного судопроизводства и наличия при их перечислении в законе прямого указания на защиту основных прав и свобод человека и гражданина является обязательной и приоритетной и для органов конституционной судебной юрисдикции на региональном уровне⁵.

Критикуя содержание ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Н.В. Витрук сетовал на то, что законодатель не проводит четкого различия между целями и задачами осуществления конституционного правосудия, в то время как «цель расчитана на длительную, стратегическую перспективу функционирования конституционного суда, которая конкретизируется через определенные задачи». По его мнению, «целью конституционного правосудия, а следовательно, деятельности конституционных судов, является охрана и защита конституции, обеспечение ее верховенства и прямого действия на всей территории государства, т.е. установление конституционности в обществе и государстве». Задачами же «служат обеспечение, охрана и защита основ конституционного строя, фундаментальных конституционных ценностей и достижение конституционных идеалов»⁶.

Объективные закономерности развития судопроизводства по каждому конкретному делу, абстрактная модель которого определяется нормами права, действительно требуют различать процессуальные задачи и цели, хотя тесная лингвистическая связь этих понятий очевидна, поскольку в языке под задачей понимается то, что требует исполнения, разрешения, а под целью — предмет стремления, то, что надо, желательно осуществить⁷. Следует согласиться и с тем, что конституционное судопроизводство (если его рассматривать с учетом специализации в правовой системе страны в абстрактном значении) должно обеспечивать названные Н.В. Витруком ценности, однако значение, роль и соотношение процессуальных задач и целей, обусловленных закономерностями развития судебного процесса в его конкретном преломлении, все же видятся иными.

Применительно к судопроизводству задачи и цели объединяет то, что оба термина обозначают целевые установки процессуальной деятельности суда и других субъектов процесса, но это установки разного уровня и свойства. Сложная структура процесса, характеризующаяся стадийностью каж-

дого производства и последовательностью целенаправленных процессуальных действий, приводит к тому, что роль целевых установок на разных этапах судопроизводства не остается неизменной. Задача как промежуточная целевая установка всегда выступает в качестве средства достижения последующей цели на более отдаленном этапе процессуальной деятельности, на другом же этапе задача сама выступает в качестве цели. Наиболее отчетливо эти закономерности соотношения и взаимодействия задач и целей, общие для всех видов судопроизводства, проявляются в законодательном регулировании гражданских процессуальных отношений.

Так, согласно ст. 2 ГПК РФ задачами гражданского судопроизводства являются правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений; гражданское судопроизводство должно способствовать укреплению законности и правопорядка, предупреждению правонарушений, формированию уважительного отношения к закону и суду.

По логике приведенных положений закона защита прав (основной желаемый результат при разрешении дела), а также укрепление законности и правопорядка, предупреждение правонарушений, формирование уважительного отношения к закону и суду (факультативные желаемые результаты) — это общие и конечные для всего судопроизводства цели. В отличие от них правильное (в соответствии с требованиями права) и своевременное рассмотрение и разрешение дел (в установленные законом разумные сроки), являясь общими для всего судопроизводства задачами, выступают в роли промежуточных целевых установок, т.е. средства по обеспечению названных конечных целей. Однако для стадии подготовки дела к судебному разбирательству обеспечение его правильного и своевременного рассмотрения и разрешения законодатель в ст. 147 ГПК РФ позиционирует уже как конечную для данного этапа движения дела процессуальную цель. Ее достижение обеспечивается посредством выполнения специфических для данного этапа судопроизводства задач, перечисленных в ст. 147 ГПК РФ (уточнение фактических обстоятельств дела, имеющих значение для его правильного разрешения; определение закона, которым следует при этом руководствоваться; установление правоотношения сторон и т.д.).

Следовательно, в процессуально-правовом механизме целевая установка по логике закона,

⁴ См.: Гаджиев Г.А. Цели, задачи и предназначение Конституционного Суда Российской Федерации. Часть I // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 1. С. 10.

⁵ Подробнее об этом см.: Жилин Г.А. Единство конституционного судопроизводства в Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 1 (25). С. 5.

⁶ См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс : учеб. пособие. 3-е изд. М., 2010. С. 258–260.

⁷ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 2005. С. 203, 873.

с одной стороны, желаемый результат процессуальной деятельности (цель), а с другой — нормативно закрепленное средство достижения более общей цели (задача). Потому и общие задачи по правильному и своевременному рассмотрению и разрешению дела сами становятся конечными целями для относительно обособленной части судопроизводства — стадии подготовки дела к судебному разбирательству. Такое соотношение и взаимодействие процессуальных задач и целей, обусловленные закономерностями развития судебного процесса, проявляются во всех видах судопроизводства, хотя это не всегда четко отражается в нормах процессуального права.

Определяя цели Конституционного Суда РФ, а следовательно, конституционного судопроизводства на федеральном уровне, законодатель не употребляет термин «задача», но вполне следует закономерностям функционирования судебного процесса, предполагающим различие процессуальных задач и целей как установок разного уровня. Так, из содержания ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» следует, что цели защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории страны достигаются посредством разрешения Конституционным Судом РФ различных категорий отнесенных к его ведению дел. Соответственно, по логике законодателя, выполнение конституционным судом общей для всего конституционного судебного процесса задачи по разрешению дел и обеспечивает реализацию сформулированных в законе конечных целей конституционного судопроизводства.

В юридической литературе урегулирование социальных конфликтов и споров посредством рассмотрения и разрешения судом возникающих в связи с ними дел иногда называют основной задачей или целью судопроизводства, не делая различия между этими терминами. Однако разрешение конфликтов и споров само по себе не может быть целью судопроизводства, отвечающего критериям правосудия, даже если ее и рассматривать в качестве промежуточной целевой установки (задачи), как это следует из приведенного содержания ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». А потому с учетом смысла данной нормы в ее взаимосвязи с другими нормами в системе действующего правового регулирования сформулированная в ней задача по разрешению дел требует уточнения. При этом не требует особого обоснования, что гармонизация социальных отношений посредством судопроизводства с учетом его конституционного предназначения в Российской Федерации требует разрешения социальных конфликтов и споров в соответствии с требованиями права. Иначе говоря, конфликты и споры должны разрешаться в пользу тех, чьи права нарушены или поставлены под

угрозу нарушения вопреки закону, который сам должен быть правовым; в пользу тех, за кем в процессе судопроизводства, отвечающего общепризнанным стандартам правосудия, в соответствии с существующим правом порядком признана правота в судебном споре.

Соответственно, общая для всего конституционного судопроизводства задача состоит не просто в разрешении конституционным судом дел, посредством выполнения которой обеспечивается реализация поставленных перед ним целей, а в их разрешении согласно требованиям российского права, в иерархической системе норм которого Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Это предполагает, в том числе, соблюдение всеми участниками конституционного судопроизводства установленной законом процессуальной формы, направленной на своевременное рассмотрение обращения⁸. Иначе говоря, как и в гражданском судопроизводстве, конституционный суд обязан рассматривать и разрешать дела правильно (в соответствии с требованиями права) и своевременно (с соблюдением разумных сроков судопроизводства).

Общие задачи и цели конституционного судопроизводства сформулированы в ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» применительно к нормативной модели конституционного судебного процесса в целом. Однако судопроизводство характеризуется стадийностью и в каждой стадии конституционный суд с участием других субъектов судопроизводства осуществляет реализацию задач и целей, специфических для соответствующего относительно самостоятельного этапа движения дела.

Вопрос о количестве стадий в конституционном судопроизводстве и совокупности включаемых в них процессуальных действий является дискуссионным⁹. Не вступая в особую дискуссию с представителями различных подходов по этому вопросу, определимся вначале с самим понятием — *стадия* конституционного судопроизводства.

При определении данного понятия необходимо, прежде всего, учитывать, что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом, а конституционное судопроизводство наряду с гражданским, административным и уголовным судопроизводством есть средство осуществления судебной власти (ч. 1 и 2 ст. 118) Конституции РФ. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», конкретизируя соответствующие положения Основного закона, в ст. 1 предусматривает, что судебная власть осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных и арбитражных заседателей; никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия.

⁸ См.: Нарутто С.В. Конституционный судебный процесс: понятие, признаки, особенности // Право и политика. 2013. № 5. С. 711.

⁹ См.: Конституционный судебный процесс : учебник для вузов / отв. ред. М.С. Саликов. М., 2003. С. 119–120.

Соответственно, конституционное судопроизводство как одна из процессуальных форм реализации судебной власти и осуществления правосудия на федеральном уровне может осуществляться только судьями, назначенными на эту должность Советом Федерации по представлению Президента РФ (ч. 1 ст. 128 Конституции РФ). На региональном уровне конституционное (уставное) судопроизводство осуществляется судьями, назначенными на должность в порядке, установленном законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»). При этом конституционные нормы исходят из того, что конституционное судопроизводство и конституционное правосудие — совпадающие понятия.

Между тем ст. 40 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» установлен порядок предварительного рассмотрения обращений Секретариатом Суда с наделением его полномочием по уведомлению заявителя о несоответствии его обращения требованиям, предусмотренным данным законом. Если при получении соответствующего уведомления заявитель не требует принятия Конституционным Судом РФ решения по этому вопросу, процесс предварительного рассмотрения обращения завершается данным процессуальным документом Секретариата Суда, который в отличие от решения Конституционного Суда РФ, принимаемого в таком случае в форме определения, актом судебной власти не является. Аналогичный порядок предварительного рассмотрения обращений Аппаратом конституционного (уставного) суда предусмотрен и законами некоторых субъектов Российской Федерации.

Как неотъемлемую часть единой по своей направленности процедуры по реализации права на судебную защиту посредством конституционного судопроизводства соответствующую совокупность процессуальных действий и правоотношений резонно включают в конституционный судебный процесс. Однако на данном этапе процесса действия по предварительному рассмотрению обращения совершают (и завершают соответствующую деятельность без санкционирования ее судом) не только судьи как носители судебной власти, но и иные должностные лица суда, не наделенные федеральными конституционными нормами полномочием по осуществлению правосудия. А потому конституционный судебный процесс в целом не следует отождествлять с конституционным судопроизводством и конституционным правосудием, хотя это и во многом совпадающие понятия.

Как полагал Н.В. Витрук, под стадией судебного-конституционного процесса следует понимать «относительно единый комплекс процессуальных действий заявителей конституционного суда, участников судебного-конституционного процесса, протекающих во времени и направленных на решение конкретной процессуальной задачи; по-

следовательность наступления стадий преследует конечную цель — вынесение конституционным судом итогового решения по делу и его исполнение». С учетом этого применительно к конституционному судопроизводству на федеральном уровне он выделил следующие стадии судебного-конституционного процесса: внесение обращения в Конституционный Суд РФ и его рассмотрение Секретариатом Конституционного Суда РФ; предварительное рассмотрение обращения и его принятие (либо отказ в принятии обращения); подготовка к судебному разбирательству; судебное разбирательство; принятие итогового решения, его провозглашение, опубликование и вступление в силу; исполнение решения Конституционного Суда РФ¹⁰.

В приведенном определении термины *задача* и *цель* в отличие от процитированного ранее суждения о содержании задач и целей конституционного правосудия употребляются Н.В. Витруком уже в другом, сугубо процессуальном, значении, отражающем роль выполнения задач каждой последовательной стадии процесса в достижении его конечной цели. Между тем социальное предназначение конституционного судебного процесса, конституционного правосудия и конституционного судопроизводства одно и то же, а потому при определении их целевой направленности вряд ли следовало вкладывать в названные термины разный смысл. Во всяком случае, это не способствует уяснению подлинного значения и роли процессуальных задач и целей в механизме судебной защиты прав. Вызывает сомнение и адекватность использования названных терминов в качестве определяющих для характеристики общего желаемого результата как для процесса в целом, так и для его относительно самостоятельной части, каковой является процессуальная стадия.

В любом судебном процессе стадия как относительно самостоятельная его часть, объединенная определенной совокупностью процессуальных действий и отношений, направлена на достижение некоего общего для данного относительно самостоятельного этапа движения дела результата. Для обозначения этого желаемого и конечного применительно к соответствующей стадии результата более приемлем термин *цель*, достижение которой обеспечивается судом в сотрудничестве с другими субъектами процессуальных отношений посредством совершения процессуальных действий, характерных в своей совокупности лишь для данного этапа движения дела.

Каждое из таких действий суд и другие участники процесса совершают не произвольно, а на основании норм права, реализуя их целевую направленность в определенной последовательности. А потому возможно выделение и частных (промежуточных) целевых установок процессуальной деятельности, а именно процессуальных *задач*, вступающих в роли средства достижения общей и окончательной для соответствующей стадии процессуальной *цели*.

¹⁰ Витрук Н.В. Указ. соч. С. 344–345.

Вызывает возражение и утверждение, что конечная цель судебного конституционного процесса состоит в вынесении судом итогового решения по делу и его исполнение. В любом судебном процессе принятие итогового решения не самоцель, а лишь средство достижения его конечных целей, которые для конституционного судопроизводства на федеральном уровне сформулированы в ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Средством обеспечения этих целей являются и действия по исполнению итоговых решений конституционного суда, но они находятся за пределами судебного процесса.

Соответственно, под стадией судебного конституционного процесса следует понимать его определенную относительно самостоятельную часть, объединенную совокупностью процессуальных действий и возникающих в связи с ними отношений между конституционным судом и другими участниками процесса, направленных на достижение самостоятельной (окончательной) для данного этапа движения дела цели.

Это определение стадии применимо и к конституционному судопроизводству, имея при этом в виду, что рассмотрение обращений секретариатом (аппаратом) конституционного суда, если только оно не завершается принятием судебного решения в форме определения, собственно судопроизводством в конституционно-правовом смысле не является. А потому процессуальные отношения на данном этапе процессуальной деятельности по многим обращениям складываются между заявителем и судом, но не в лице судей, а в лице сотрудников секретариата (аппарата) конституционного суда, не наделенных полномочиями по осуществлению правосудия.

Нормативная модель конституционного судебного процесса на федеральном уровне позволяет выделить в нем четыре относительно самостоятельных стадии. Это рассмотрение обращений Секретариатом Конституционного Суда РФ; предварительное изучение обращения судьей (судьями) Конституционного Суда РФ; назначение и подготовка дела к рассмотрению и разрешению дела в заседании суда с проведением слушания или без такового; рассмотрение и разрешение дела в судебном заседании, завершаемое принятием итогового решения. Названные стадии конституционного судебного процесса являются и стадиями конституционного судопроизводства, хотя и не все процессуальные действия сотрудников Секретариата по возвращению ими явно неприемлемых обращений относятся собственно к судопроизводству.

В реальной действительности лишь незначительное число обращений, а преимущественно это жалобы граждан и организаций на нарушения конституционных прав и свобод, проходят все названные процессуальные стадии конституционного судопроизводства. В своей основной массе Секретариат вынужден возвращать их как неприемлемые из-за несоответствия требованиям Феде-

рального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». При этом обращение передается на рассмотрение в заседании Конституционного Суда РФ лишь при несогласии заявителя с соответствующим уведомлением Секретариата. В таком случае производство по обращению завершается обычно определением об отказе в его принятии к рассмотрению, но Суд может и не согласиться с таким вариантом решения, приняв определение о передаче обращения судьей для его предварительного изучения.

Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» в ст. 40 предусматривает, что последствием соответствующей деятельности сотрудников Секретариата могут быть не только акты судебной власти, каковыми являются названные определения Конституционного Суда РФ. Данный этап процесса может завершаться также уведомлением Секретариата о несоответствии обращения заявителя требованиям названного закона или заключением (справкой) о необходимости направления его судьям для предварительного изучения. При явной неподведомственности обращения оно может быть также направлено Секретариатом в государственные органы или организации, компетентные решать поставленные в нем вопросы. В таких случаях процессуальные документы исходят от сотрудников Секретариата, деятельность которых без ее санкционирования актом судебной власти собственно судопроизводством в его конституционно-правовом смысле не является.

Правила производства по предварительному рассмотрению обращений Секретариатом сформулированы не только в ст. 40 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», но и в § 23 и 24 Регламента Конституционного Суда РФ. Содержащиеся в них нормы позволяют выделить конечные цели и специфические задачи процессуальной деятельности на данном этапе, которые не зависят от того, завершается предварительное рассмотрение обращений определением Конституционного Суда РФ или документом, исходящим от сотрудника Секретариата.

По смыслу этих норм конечные цели стадии рассмотрения обращений Секретариатом состоят в обеспечении дальнейшего производства лишь по таким обращениям, которые по своим очевидным признакам отвечают требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», и в предотвращении такового по обращениям, которые явно им противоречат. Задачами данной стадии являются: проверка обращения на наличие в нем признаков явной неподведомственности Конституционному Суду РФ; проверка обращения на соответствие его формы установленным требованиям; проверка обращения на предмет того, исходит оно от надлежющего органа или лица; проверка обращения на предмет соблюдения требования закона об уплате государственной пошлины; проверка обращения на предмет соблюдения годичного срока подачи

жалобы на нарушение конституционных прав и свобод законом, исчисляемого со дня завершения рассмотрения в суде конкретного дела, в котором применен оспариваемый закон. Если при выполнении названных процессуальных задач, выступающих в роли средства достижения конечных целей данной стадии процесса, не выявлено признаков явного несоответствия обращения требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», оно передается Председателю Конституционного Суда РФ для решения вопроса о передаче его судьям для предварительного изучения.

Предварительное изучение обращения судьей (судьями) в ст. 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» применительно к нормативной модели рассмотрения и разрешения абстрактного дела называется обязательной стадией производства в Конституционном Суде РФ. В реальной действительности по большинству обращений производство заканчивается уже в стадии рассмотрения Секретариатом, а потому обязательной стадией судопроизводства предварительное изучение обращения судьей становится лишь по тем из них, которые по поручению Председателя Конституционного Суда РФ передаются судье¹¹. Данная стадия выступает в роли дополнительного по отношению к предыдущему этапу процессуальной деятельности фильтра, обеспечивающего принятие к рассмотрению лишь таких обращений, которые отвечают требованиям подведомственности и допустимости. Завершается она по общему правилу определением Конституционного Суда РФ о принятии обращения к рассмотрению или об отказе в таком, принимаемым после заслушивания и обсуждения заключения судьи по результатам предварительного изучения, которое он докладывает в судебном заседании.

По смыслу ст. 41–43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и § 26 и 27 Регламента Конституционного Суда РФ конечные цели данной стадии аналогичны целям предыдущего этапа процессуальной деятельности, поскольку судья, как и сотрудник Секретариата, проверяет обращение на предмет допустимости по нему дальнейшего производства. Только ответ на этот вопрос после отсеивания обращений с явными признаками их несоответствия требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» уже не столь очевиден. Соответственно цели предварительного изучения обращений судьями состоят в обеспечении дальнейшего производства лишь по таким обращениям, которые отвечают требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» об их подведомственности и допустимости, и в предотвращении

такового по обращениям, которые им противоречат.

Неочевидность ответа на вопрос о приемлемости обращения вносит коррективы и в способы выполнения процессуальных задач по проверке наличия в нем признаков неподведомственности и недопустимости, поскольку для реализации названных конечных целей данной стадии только усилий судьи по изучению поступивших с обращением материалов может оказаться недостаточно. А потому судья вправе привлечь к изучению обращения одно или несколько управлений (отделов) Секретариата, направить копию обращения с приложенными документами и материалами другой стороне с указанием срока для направления отзыва в Конституционный Суд РФ. Он может запросить консультации специалистов или мнения заинтересованных органов или лиц по поставленным в обращении вопросам, а также запросить иные документы.

В случае принятия обращения к рассмотрению судопроизводство переходит в стадию назначения дела и его подготовке к рассмотрению и разрешению в судебном заседании с проведением слушания или без такового. Для подготовки дела к рассмотрению, составления проекта решения, а также изложения материалов в судебном заседании Конституционный Суд РФ своим определением назначает судью-докладчика¹².

Конечные цели данной стадии судопроизводства по смыслу ст. 49–51 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и § 29–36 Регламента Конституционного Суда РФ состоят в обеспечении правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дела. При этом под правильностью следует понимать рассмотрение и разрешение дела в соответствии с требованиями Конституции РФ и Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», а под своевременностью — соблюдение разумных сроков судопроизводства. Реализация названных целей обеспечивается выполнением следующих задач: истребованием необходимых для рассмотрения и разрешения дела документов и материалов, полученных при необходимости в том числе по результатам проверок, исследований, экспертиз, консультаций специалистов; определением круга лиц, подлежащих при рассмотрении дела с проведением слушания приглашению и вызову в судебное заседание с оповещением их о месте и времени заседания; направлением участникам процесса необходимых материалов.

Стадия рассмотрения и разрешения дела и принятие итогового решения в судебном заседании с проведением слушания или без проведения слушания завершает конституционное судопроизводство. Конечная цель данной стадии состоит в разрешении конституционно-правового спора

¹¹ Закон предусматривает возможность поручить предварительное изучение обращения и нескольким судьям, но в деятельности Конституционного Суда такое имело место в редких случаях, а в последние годы вообще не практикуется.

¹² За редчайшими исключениями, судьей-докладчиком назначается судья, проводивший предварительное изучение обращения. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» в ст. 49 предусматривает возможность назначения нескольких судей-докладчиков, что иногда случалось, но в последние годы не практикуется.

в соответствии с требованиями Конституции РФ и Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Средством достижения этой цели является выполнение процессуальных задач по правильному и своевременному рассмотрению и разрешению дела в судебном заседании с проведением или без проведения слушания.

Задачи и цели каждой стадии конституционного судопроизводства направлены в конечном счете на реализацию целей, сформулированных в ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Нормативные основы конституционного строя России исходят из правопорядка, основанного на верховенстве и прямом действии Конституции, обязанности всех субъектов правоотношений соблюдать Конституцию и законы.

Это не только предполагает недопустимость устранения из правовой системы страны средствами конституционного судебного контроля правовых актов, не противоречащих Конституции, но и невозможность использования заинтересованными лицами этих средств с нарушением нормативно установленного порядка рассмотрения и разрешения дел, отнесенных к ведению Конституционного Суда РФ.

А потому достижение закрепленных в законе конечных целей конституционного судопроизводства обеспечивается как в случаях признания итоговым решением оспоренного нормативного акта соответствующим Конституции РФ, так и в случаях завершения процесса отказом в принятии обращения к рассмотрению, прекращением производства по делу при установлении обстоятельств, предусмотренных ст. 68 названного федерального конституционного закона.

При этом на всех этапах прохождения обращения на субъектов процесса, прежде всего на судей и сотрудников Секретариата, возлагается обязанность предпринимать необходимые меры по выполнению общих задач конституционного судопроизводства, направленных на правильное и своевременное его рассмотрение. В частности, на своевременность рассмотрения и разрешения дел Конституционным Судом РФ на разных этапах развития процесса направлены нормы Федерального

конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 42, 47, 50) и Регламента Конституционного Суда РФ (§ 24, 28, 53), устанавливающие сроки совершения процессуальных действий.

Названные процессуальные задачи и цели, отражающие специфику каждой из последовательных стадий судопроизводства, соответствуют лишь общим закономерностям функционирования конституционного судебного процесса на федеральном уровне в соответствии с его нормативной моделью. Однако в зависимости от обстоятельств конкретного дела и специфики обращения они могут варьироваться, в том числе в случаях отступления Конституционного Суда РФ от общих правил конституционного судопроизводства для более эффективного обеспечения его конечных целей.

Так, иногда предварительное изучение судьей жалобы гражданина или организации на нарушение конституционных прав и свобод, отвечающей критериям допустимости, не приводит к продолжению дальнейшего производства по ней, как это следует из положений ст. 42, 43, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». В частности, это происходит, если для защиты прав граждан и организаций и устранения неопределенности в применении оспоренного закона в судебной практике достаточно дать его конституционно-правовое истолкование в определении Конституционного Суда РФ, в том числе с опорой на ранее сформулированные им правовые позиции. Соответственно в резолютивной части определения в таких случаях указывается не на отказ в принятии жалобы к рассмотрению, а на признание ее не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда РФ, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесения итогового решения в виде постановления¹³.

Особенности проявления процессуальных задач и целей по делам, порядок рассмотрения и разрешения которых отступает от общих закономерностей развития судебного конституционного процесса по типовым обращениям, требуют специального исследования и предметом анализа в настоящей статье не являются.

¹³ См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 14 января 2014 г. № 134-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 4.

Конституционное судопроизводство в Российской Федерации: проблематика единства

*Курятников Виталий Владимирович,
преподаватель кафедры государственных и гражданско-правовых
дисциплин факультета подготовки сотрудников
правоохранительных органов
ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет»
(НИУ) г. Челябинск
kuryatnikov74@gmail.com*

В статье приводится аргументация в пользу единства конституционного судопроизводства, осуществляемого Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации. Автор в подтверждение вывода о единстве конституционного судопроизводства, осуществляемого Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов РФ, приводит доводы о том, что названные суды имеют общую правовую природу предмета судебной защиты, способствуют упрочению режима конституционной законности и правопорядка. Федеральная Конституция и конституции (уставы) субъектов РФ действуют во взаимосвязи и нормативном единстве, а единство конституционного судопроизводства проявляется в функциях синхронизации регионального и федерального законодательства, в итоге обеспечивая верховенство Конституции РФ.

Ключевые слова: единство правового пространства, конституционный (уставный) суд, конституционная судебная юрисдикция, конституционный судебный процесс.

В Конституции Российской Федерации нашел закрепление в качестве самостоятельного такой вид судопроизводства, как конституционное, наряду с гражданским, административным, уголовным (ч. 2 ст. 118). Тезис об одинаковой правовой природе дел, рассматриваемых Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов РФ, позволяет, по нашему мнению, говорить о единстве организационно-судопроизводственных и процессуально-правовых начал конституционного судопроизводства. Актуальность рассмотрения данной проблемы конституционного правосудия подиктована рядом причин как научного, так и практического толка. К ним относятся относительная обособленность органов региональной конституционной судебной юрисдикции; фрагментарность и неразвитость федеральной правовой базы, регламентирующей организацию и деятельность судебных органов конституционного (уставного) контроля в субъектах РФ; различие полномочий таких органов власти и другие. Этот не полный перечень вопросов формирования национальной модели конституционного судопроизводства порождает у некоторых ученых как сомнения в принадлежности названных судебных органов к единой судебной

системе Российской Федерации, так и отнесение конституционного производства к судебному процессу. В частности, А.А. Ливеровский и М.В. Петров считают возможным обсуждение вопроса о квазисудебном характере органов конституционной юстиции, включая Конституционный Суд РФ, а также допускают существование отдельной ветви судебной власти, а именно ветви конституционных (уставных) судов субъектов РФ с характерным для задач конституционного (уставного) нормоконтроля типом судопроизводства¹. Отчасти схожей точки зрения придерживается и профессор В.В. Блажеев, убежденный в том, что деятельность Конституционного Суда РФ не связана с отправлением правосудия, под которой ученый понимает процесс установления судом факта (фактическая сторона дела) и применения права (правовая сторона дела)². Авторы монографии «Правосудие в современном мире» относят конституционные суды к специализированным судам, но при этом конституционное судопроизводство в контексте процессуальных основ российского правосудия не рассматривают. Критикуя эту позицию, профессора Н.С. Бондарь и Г.А. Жилин приводят аргументы в пользу того, что в силу особых конституционно-статусных и квазиправотворческих характеристик

¹ Ливеровский А.А., Петров М.В. Органы конституционного нормоконтроля как «квазисуды» // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3(15). С. 24–25.

² Блажеев В.В. Судебная реформа и вопросы дальнейшего развития арбитражного процессуального законодательства // 20 лет Конституции Российской Федерации: актуальные проблемы юридической науки и правоприменения в условиях совершенствования российского законодательства: Четвертый пермский международный конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 18–19 октября 2013 г.): избранные материалы / отв. ред. В.Г. Голубцов, О.А. Кузнецова. М.: Статут, 2014. С. 16.

Конституционный Суд РФ в системе разделения властей может рассматриваться больше, чем суд³, а конституционное судопроизводство занимает особое место в механизме судебной защиты прав⁴.

На протяжении более чем двадцатилетнего существования как федеральной, так и региональной конституционной юстиции продолжают обсуждаться вопросы организации и деятельности соответствующих органов. Многие авторы склоняются к тому, что необходима системность конституционного правосудия, достижение которой видится в основном в выведении всей системы конституционного правосудия на иерархический уровень с замыканием на федеральном Конституционном Суде⁵.

Полагаем, что вопрос о создании единой системы конституционной (уставной) юстиции с инстанционностью и иерархической подчиненностью Конституционному Суду РФ, по крайней мере, на данном этапе исторического развития России едва ли разрешим. В этой связи С.Э. Несмеянова отмечает, что введение инстанционности повлечет изменение сущности, природы и предназначения Конституционного Суда РФ как органа конституционного судебного контроля, поскольку названный судебный орган вынужден будет рассматривать дела по существу в отношении актов, не предусмотренных ни Конституцией РФ, ни Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁶.

Достаточно бесперспективной оказалась и попытка федерального законодательного установления общих принципов организации и деятельности конституционных (уставных) судов. Иллюстрацией тому является весьма плачевная судьба проекта федерального закона «О конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации», который в апреле 2015 г отклонен Государственной Думой. Идея этого законопроекта сводилась не к тому, чтобы обязать субъекты РФ образовывать конституционные (уставные) суды, а урегулировать на федеральном уровне общие вопросы их организации и деятельности, раз они уже действуют в 17 субъектах РФ, а более половины субъектов РФ в своих конституциях (уставах) предусмотрели образование данных органов правосудия. Это нужно и для того, пишет А.М. Цалиев, чтобы была одинаковая правоприменительная практика по реализации основных полномочий конституционных (уставных) судов субъектов РФ⁷.

Однако, несмотря на такой «саботаж» региональной конституционной юстиции со стороны законодателя, следует согласиться с мнением Г.А. Жилина, что и без внесения изменений в судебную систему России между Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами регионов, а также между самими этими судами в регионах существует глубинная внутренняя системная связь, обусловленная сущностным единством конституционного судопроизводства в Российской Федерации⁸, а сами суды образуют систему институтов, объединенных общим конституционным пространством и едиными конституционными ценностями⁹.

Исходной, формально-юридической платформой единства конституционного судопроизводства служат конституционные нормы о единстве системы государственной власти и правового пространства (ст. 4, 5, 10, 11, 15 Конституции РФ), конкретизация которых имеет место в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации» (ст. 1, 3 и 4). Данное утверждение неоднократно находило свое подтверждение и в правовых позициях Конституционного Суда РФ, согласно которым судебная система страны едина и не предполагает в качестве самостоятельных судебных системы субъектов Российской Федерации, при этом независимо от принадлежности судов к федеральному или региональному уровням таковые вправе осуществлять судебную власть лишь посредством тех видов судопроизводств, которые установлены в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ (в частности, постановления КС РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П и от 7 июня 2000 г. № 10-П). Из этого следует и вывод о том, что, не являясь органами гражданской, административной или уголовной судебной юрисдикции, конституционные (уставные) суды могут в соответствии со своей компетенцией осуществлять судебную власть исключительно только в рамках конституционного судопроизводства. Не влияет на это обстоятельство и употребление в региональных законах такого термина, как «уставное судопроизводство», поскольку таковое упоминается лишь в связи с различием в наименованиях органов конституционной судебной юрисдикции в таких субъектах Федерации, как республики, области и города федерального значения.

В сжатом виде в пользу единства конституционного судопроизводства на федеральном и реги-

³ Бондарь Н.С. Конституционный Суд России: не «квазисуд», а больше, чем суд // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3 (15). С. 28–33.

⁴ Жилин Г.А. Конституционное судопроизводство в механизме судебной защиты прав // Журнал конституционного судопроизводства. 2011. № 4 (20). С. 1–5.

⁵ Горюнов В.В. О совершенствовании системы органов конституционного правосудия в России // Российская юстиция. 2011. № 9. С. 41–43; Жилин Г.А. Основные проблемы повышения эффективности конституционного правосудия Российской Федерации // Конституционное правосудие. 2000. № 4.

⁶ Несмеянова С.Э. Конституционное судопроизводство: возможна ли инстанционность // Российский юридический журнал. 2013. № 4. С. 66–71.

⁷ Цалиев А.М. О Федеральном законе об общих принципах организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Российская юстиция. 2014. № 7. С. 13–17.

⁸ Жилин Г.А. Единство конституционного судопроизводства в Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 1. С. 1–7.

⁹ Моршак Т.Г. О разграничении компетенции между конституционными судами и судами общей юрисдикции и конституционными судами Федерации и ее субъектами // Сборник материалов Международной науч.-практ. конференции Конституционных судов России, Германии и Словении. Петрозаводск, 1998. С. 71–78.

ональном уровне, на наш взгляд, могут быть приведены следующие тезисы:

1. Все судебные учреждения, действующие в едином правовом пространстве Российской Федерации и составляющие в совокупности институт государственной власти, уполномоченный на осуществление правосудия, в соответствии с основами конституционного строя обладают функциональным внутренним единством. Разделение на отдельные виды судопроизводств обусловлено спецификой предмета судебной защиты применительно к отдельной группе общественных отношений, что никоим образом не умаляет сущностной целостности судебной власти.

2. Внутреннее функциональное единство Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ проявляется в следующем: они имеют общую правовую природу предмета судебной защиты, а именно защиту основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ, способствуют упрочению режима конституционной законности и правопорядка, которые едины для всей страны и не могут иметь региональной составляющей.

3. Конституционный Суд РФ обладает эксклюзивной компетенцией по контролю за соответствием законов и других нормативных актов Конституции России. Критерием проверки нормативных актов регионального и местного уровня для конституционных (уставных) судов является конституция (устав) соответствующего субъекта Российской Федерации, которая действует во взаимосвязи и нормативном единстве с федеральной Конституцией, применяемой на всей территории страны.

4. Как и Конституционный Суд РФ, конституционные (уставные) суды субъектов Федерации решают исключительно вопросы права. Принимая решение по делу, названные суды должны оценивать, как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов. Данные правила едины для конституционного судопроизводства и продиктованы сущностью и логикой судебного нормоконтроля.

5. Объективно существующее единство конституционного судопроизводства проявляется в функциях синхронизации регионального и федерального законодательства в итоге, обеспечивающем верховенство Конституции РФ. Уясняя смысл положений региональных конституций и уставов, органы конституционного контроля субъектов Российской Федерации обращаются к правовым позициям Конституционного Суда РФ, строя на них аргументацию принимаемых решений, при этом даже в отсутствие формальной процессуальной зависимости, изменение правовой позиции Конституционного Суда РФ должно повлечь корректировку решений конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, а в ряде случаев и их пересмотр.

6. Кроме названных, общими для российского конституционного судебного процесса являются:

юридическая сила решений органов конституционной судебной юрисдикции, характеризующаяся окончательностью и нормативностью; особый тип судебного процесса, который проявляется в активной или доминирующей роли суда и усеченных правах сторон — участников процесса (инквизиционный тип или метод процесса); особый субъектный состав участников судебного процесса и особый процессуальный порядок рассмотрения дел.

Таким образом, основой единства конституционного судопроизводства в Российской Федерации выступает единство правового пространства и системы государственной власти, а также общность целей защиты прав и свобод человека и гражданина и принципов судебной гарантии верховенства Конституции РФ в правопорядке.

Литература

1. Блажеев В.В. Судебная реформа и вопросы дальнейшего развития арбитражного процессуального законодательства // 20 лет Конституции Российской Федерации: актуальные проблемы юридической науки и правоприменения в условиях совершенствования российского законодательства: Четвертый пермский международный конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 18–19 октября 2013 г.): избранные материалы / отв. ред. В.Г. Голубцов, О.А. Кузнецова. М.: Статут, 2014. С. 16.
2. Бондарь Н.С. Конституционный Суд России: не «квазисуд», а больше, чем суд // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3 (15). С. 28–33.
3. Горюнов В.В. О совершенствовании системы органов конституционного правосудия в России // Российская юстиция. 2011. № 9. С. 41–43.
4. Жилин Г.А. Единство конституционного судопроизводства в Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 1. С. 1–7.
5. Жилин Г.А. Конституционное судопроизводство в механизме судебной защиты прав // Журнал конституционного судопроизводства. 2011. № 4 (20). С. 1–5.
6. Ливеровский А.А., Петров М.В. Органы конституционного нормоконтроля как «квазисуды» // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3 (15). С. 24–25.
7. Морщакова Т.Г. О разграничении компетенции между конституционными судами и судами общей юрисдикции и конституционными судами Федерации и ее субъектами // Сборник материалов Международной науч.-практ. конференции Конституционных судов России, Германии и Словении. Петрозаводск, 1998. С. 71–78.
8. Несмеянова С.Э. Конституционное судопроизводство: возможна ли инстанционность // Российский юридический журнал. 2013. № 4. С. 66–71.
9. Правосудие в современном мире: монография / под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, 2012. 704 с.
10. Цалиев А.М. О Федеральном законе об общих принципах организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Российская юстиция. 2014. № 7. С. 13–17.

О неопределенности переходных законодательных норм (на примере Кодекса административного судопроизводства)

*Тарибо Евгений Васильевич,
начальник Управления конституционных основ
публичного права
Конституционного Суда Российской Федерации,
кандидат юридических наук*

В статье проанализированы некоторые положения нового российского кодекса — Кодекса административного судопроизводства, а также федерального закона, которым данный кодекс был введен в действие. Законодателем были допущены недочеты, приводящие к несоблюдению конституционного принципа определенности, что могло бы стать предметом разбора в Конституционном Суде РФ, если бы не своевременные разъяснения Верховного Суда РФ.

Ключевые слова: процессуальное законодательство, административное судопроизводство, нововведение, действие закона во времени, судебная практика.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС) введен в действие с 15 сентября 2015 г. на основе так называемого Вводного закона, состоящего всего из семи статей¹. Две из них — ст. 3 и 4 — направлены на урегулирование вопросов переходного периода, в частности вопросов о том, какой процессуальный закон (КАС или Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации — ГПК) применяется с указанной даты при разрешении еще не рассмотренных дел. Насколько ясно урегулированы данные вопросы Вводным законом? Насколько его положения соответствуют конституционному принципу определенности, о котором так много сказано в практике конституционного правосудия? Попробуем кратко проанализировать содержащиеся во Вводном законе положения.

Как предусматривает ч. 1 ст. 3 Вводного закона, дела, находящиеся в производстве судов общей юрисдикции и не рассмотренные до 15 сентября 2015 г., подлежат рассмотрению и разрешению в порядке, предусмотренном КАС. Из приведенной нормы следует, что в отношении всех дел (вновь возбуждаемых и уже находящихся в производстве) КАС применяется безальтернативно с названной даты. Казалось бы, ст. 3 Вводного закона ясно и понятно отвечает на вопрос о действии КАС в переходный период. Однако есть одно «но». За пределами ст. 3 Вводного закона остались дела о взыскании обязательных платежей и санкций. Данной категории дел посвящена ст. 4 Вводного закона,

где указано, что такие дела подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС. На этом поставлена точка. Что означает подобное обособление в рамках Вводного закона? Как понимать отсутствие в данной статье оговорки о «делах, находящихся в производстве и не рассмотренных на 15 сентября 2015 года»? Какова судьба дел о взыскании обязательных платежей, возбужденных в рамках приказного и искового производства по правилам ГПК до 15 сентября 2015 г.?

Прежде всего, нужно понять причины выделения «налоговых» дел во Вводном законе. Дело в том, что в силу ГПК они рассматривались не только районными судами, но и мировыми судьями в порядке приказного производства, а также в исковом порядке, если сумма взыскиваемой задолженности была незначительной и не превышала 50 тыс. рублей (ст. 23 ГПК). Между тем КАС относит взыскание обязательных платежей и санкций к подведомственности районных судов. Мировые судьи в КАС вообще не упоминаются. Кроме того, КАС не предусматривает приказного производства. Ну а поскольку, повторимся, в ст. 4 Вводного закона не сделано оговорки о распространении КАС на уже возбужденные дела, напрашивались два варианта ее толкования.

Первый вариант состоит в следующем. Если речь идет о районных судах, то они, рассматривая уже принятые к производству дела, должны были автоматически перейти на новые процессуальные рельсы, т.е. завершить рассмотрение этих дел по

¹ Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1392.

правилам КАС. Что же касается мировых судей, то здесь все сложнее. Мировые судьи должны либо прекратить производство (такие дела больше им не подведомственны), создавая тем самым риски пропуска сроков на повторное обращение налоговых органов в суд по правилам КАС (эти сроки привязаны к дате выставления должнику требования налогового органа). Либо же мировые судьи должны были передать дела по подсудности в районный суд. Но и здесь риски существенны. Во-первых, ст. 33 ГПК в буквальном ее прочтении не предусматривает оснований для такой передачи. Во-вторых, велики организационные издержки подобного шага: мировые судьи уже пригодились освободиться от почти ста пятидесяти тысяч нерассмотренных налоговых дел, скинув их на суды районного уровня, которые и без того загружены, что называется, под завязку.

Второй, более рациональный и конструктивный, вариант толкования Вводного закона заключался в следующем. Статья 4 не случайно не содержит оговорки «о не рассмотренных делах». Поскольку взыскание обязательных платежей и санкций обособлено Вводным законом от дел других категорий, то получается, что КАС распространяется только на вновь возбуждаемые «налоговые» дела, т.е. возбуждаемые с 15 сентября 2015 г. Соответственно, рассмотрение дел о взыскании обязательных платежей, принятых к производству до линии «водораздела» — до 15 сентября 2015 г., завершается по правилам ГПК. Причем это касается и приказного, и искового производства. Так, если судебные приказы выданы до вступления в силу КАС и не были отменены, то они подлежат исполнению. Если же судебный приказ был отменен в связи с возражениями должника, то судебное взыскание обязательных платежей после 15 сентября 2015 г. может осуществляться только по правилам КАС (включая правила исчисления сроков на обращение в суд). Нужно также учесть, что возражения на судебный приказ и его отмена могут состояться и после 15 сентября 2015 г.

Правовая неопределенность переходных положений Вводного закона налицо, и тут впору было задуматься о перспективах решения данной проблемы силами конституционного правосудия. Но вмешался Президиум Верховного Суда, который 9 сентября 2015 г.², т.е. буквально в последний момент, накануне введения в действие КАС, сфор-

мулировал разъяснения, в которых нашел отражение второй вариант толкования переходной нормы. В чем суть разъяснений?

Первое — это проблема неоконченного приказного производства. Президиум Верховного Суда РФ сформулировал следующую позицию: в случае поступления после введения в действие КАС возражений должника относительно исполнения судебного приказа, выданного до 15 сентября 2015 г. по требованию о взыскании налоговой недоимки, такой приказ отменяется по правилам ст. 129 ГПК.

Второе — это проблема искового производства. Как указано в разъяснениях Президиума Верховного Суда РФ, дела о взыскании обязательных платежей и санкций, находящиеся в производстве районных судов и мировых судей и не рассмотренные на день введения в действие КАС, рассматриваются в соответствии с процессуальным законом, действовавшим до 15 сентября 2015 г., т.е. по правилам ГПК. Дела данной категории, поступившие после указанной даты, рассматриваются районным судом по правилам КАС.

Данный случай интересен для специалистов по конституционному правосудию тем, что он лишней раз подтверждает: законодателю, к сожалению, все еще не вполне удаются переходные нормы³, особенно в условиях сложного переплетения процессуальных и организационных факторов. С какими сложностями столкнулся законодатель при установлении положений, регулирующих производство по делам о взыскании обязательных платежей? Во-первых, на смену двухступенчатой процедуре взыскания обязательных платежей (приказное плюс исковое производство) пришла одноступенчатая процедура (исковое производство)⁴. Во-вторых, в «старый» порядок рассмотрения дел были вовлечены разные подсистемы судебной системы — мировые судьи и районные суды. На новую процессуальную орбиту нужно было выйти так, чтобы одна из названных подсистем по сценарию полета безболезненно отстыковалась. Эта задача была успешно решена благодаря своевременному вмешательству Верховного Суда РФ. Несмотря на огрехи законодателя, породившие проблемы с определенностью нового регулирования, КАС был введен в действие в штатном режиме, и перспективы конституционного обжалования переходных норм сами собой сошли на нет.

² Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 3 (2015). URL: <http://www.vsrfl.ru>.

³ Конституционный Суд РФ время от времени сталкивается с необходимостью проверки конституционности переходных законодательных норм. Один из примеров: дело о проверке конституционности части 3 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда РФ от 25 июня 2015 г. № 17-П // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 4101).

⁴ Как показала жизнь, с точки зрения фискальной политики такой переход был неоправданной мерой. В настоящее время КАС дополнен главой 11.1 «Производство по административным делам о вынесении судебных приказов». Учитывая огромный вал налоговых дел в судах общей юрисдикции — 2,4 млн дел за последние полгода, Правительство РФ одобрило данные изменения дополнительно предложив еще более упростить порядок бесспорного взыскания налогов путем выставления электронных судебных приказов и списания недоимки с банковских карт. См.: Куликов В. Приказано заплатить // Российская газета. 2016. 10 февраля.

Факторы, которые необходимо учитывать при проведении сравнительно-правового исследования практики зарубежных органов конституционного контроля

Кузнецов Дмитрий Александрович,
советник Управления Конституционного Суда Российской Федерации,
преподаватель кафедры конституционного
и административного права юридического факультета НИУ ВШЭ
(Санкт-Петербург)

Статья посвящена анализу ряда факторов, подлежащих учету при проведении сравнительно-правового исследования практики органов конституционного контроля. Выделяются четыре основных фактора: конституционно-правовой статус органа конституционного контроля в системе органов государственной власти, принадлежность указанного органа к определенной национальной правовой системе, входящей в ту или иную правовую семью, наличие и полнота индивидуальной конституционной жалобы, а также принципиальная возможность применения судами зарубежных прецедентов и норм международного права, включая их толкование наднациональными судебными органами.

Ключевые слова: конституционный контроль, орган конституционного контроля, сравнительно-правовое исследование, прецедент.

Введение

К заявленной в заглавии теме заставляет обратиться ряд причин. Во-первых, недостаточная разработанность в отечественной правовой науке¹ проблемы методологии сравнительно-правовых исследований, особенно применительно к конституционному праву и к решениям органов конституционного контроля (надзора)². Во-вторых, появляющиеся как в отечественных, так и в зарубежных научных публикациях³ критические высказывания в адрес того или иного органа конституционного контроля, который, рассматривая, например, конституционную жалобу на предполагаемое нарушение того или иного конституционного права, не учел все обстоятельства, выводы и прочие, как представляется авторам, важные условия, которые были рассмотрены в решении его зарубежного аналога. Третьей причиной является вопрос о том, насколько обоснованно и корректно, рассматривая конституционно-правовой во-

прос в национальном органе конституционного контроля, обращаться к практике зарубежных органов *per se*.

Устоявшимся в компаративистике является мнение о том, что подлинно корректное и научное сравнение возможно только при условии, что сравниваются *mutatis mutandis* схожие правовые институты⁴, что в противном случае могло бы привести к абсурдному сравнению, скажем, холодного и зеленого. Также и решения органов конституционного контроля могут быть подвергнуты корректному сравнительно-правовому анализу только при соблюдении ряда условий и принятии во внимание ряда факторов, которым и посвящена представленная статья.

Приведенный ниже перечень факторов, подлежащих учету, не является исчерпывающим, однако он, по нашему мнению, представляет наиболее существенные характеристики, на которые исследователь обращает свое внимание. К ним

¹ Как правило, сравнительно-правовые исследования, учебные пособия и т.д., опубликованные на русском языке, сосредоточиваются на общих вопросах сравнительного правоведения, на его истории и научной ценности. См., например: Чиркин В.Е. Сравнительное государственное управление: учеб. пособие. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015; Марченко М.Н. Сравнительное правоведение: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2015; Захарова М.В. Сравнительное правоведение: вопросы теории и практики: монография. М.: Проспект, 2015.

² В этой связи в контексте взаимодействия «по горизонтали» между органами конституционного контроля см. также: Хохрякова О.С., Филатова М.А. Взаимодействие конституционного и наднационального правосудия в Европе (о Конгрессе Конференции европейских конституционных судов) // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 6 (42). С. 7–15.

³ Например: Кряжкова О., Рудт Ю. Расстановка мест слагаемых в решениях конституционных судов: почему сумма меняется // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5 (108). С. 120–136.

⁴ См., например: Марченко М.Н. Указ. соч. С. 133; Tushnet Mark. Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law. UK: Edward Elgar Publishing Limited 2014. P. 6 и др.

относятся: конституционно-правовое регулирование статуса органа конституционного контроля, с изучением его места в системе государственных органов, определенной на соответствующем уровне компетенции, структуре данного органа и субъектах обращения, а также правовая основа осуществления конституционного контроля; принадлежность органа конституционного контроля к определенной правовой системе и правовой семье, прежде всего к семье континентального права⁵, как, например, Конституционный суд Испании, или к семье общего права⁶, включающей, например, Верховные суды Канады⁷ и Индии, — факторы, от которых будет зависеть и традиция изложения судебных решений, текстологические особенности; принципиальная возможность, вместе с ее практической реализацией, использования в решениях органов конституционного контроля норм международного права, решений международных судебных и квазисудебных органов, а также норм и прецедентов зарубежных государств; последнее, но представляющее особенно важным в свете того, что подавляющее большинство дел, рассматриваемых в органах конституционного контроля, так или иначе, затрагивает основные конституционные права человека и гражданина, — это наличие института индивидуальной конституционной жалобы, а также ее полнота и условия реализации. Далее подробнее рассмотрим названные факторы.

1. Принадлежность органа конституционного контроля к той или иной правовой системе

Первый концептуальный фактор, влияющий на корректность сравнительно-правового исследования, — это принадлежность органа конституционной юрисдикции к той или иной правовой системе (семье), от которой производным является отнесение указанного органа к одной из моделей конституционной юстиции. Традиционно выделяются две основные модели конституционной юстиции⁸: монистическая и дуалистическая.

Первой по времени возникновения является *монистическая или североамериканская модель* конституционного контроля⁹. Начиная с самого известного решения Верховного суда США, *Marbury v. Madison*¹⁰, в котором верховный судья Маршалл отметил, что «только юстиция может сказать, что является законом», контроль конституционности законов считается неотъемлемой частью функций судебной власти. В отличие от европейского под-

хода указанная функция в монистической модели конституционной юстиции возлагается на суды общей юрисдикции. При этом существует дихотомия данной системы: она может быть *децентрализованной* (в ее классическом варианте — в США), когда конституционность закона проверяют все суды или все уровни судебной системы, и *централизованной* (Индия), при которой полномочия по проверке конституционности законов принадлежат высшему звену судебной системы.

Существенным является то, что в отличие от европейской системы в североамериканской модели не делается процессуальное различие между конституционным судопроизводством и иными видами судопроизводства. Все суды применяют схожие процедуры независимо от того, рассматривают ли они спор об обязательствах, вытекающих из контракта, или о праве на аборт. Принципиальной для рассматриваемой модели является необходимость наличия правового спора между некоторыми сторонами, т.е. даже в случае, если суд рассматривает вопрос конституционности нормы, этот вопрос не возникнет *in abstracto* — необходимы тяжущиеся стороны¹¹. Такая «конкретность» конституционного нормоконтроля, осуществляемого судами, с европейской точки зрения приводит к большому недостатку американской судебной системы: даже судебное решение, признающее неконституционной норму, действует только в отношении тяжущихся сторон (*inter partes*).

Тем не менее было бы в корне неверно утверждать, что отсутствие эффекта *erga omnes* (действия в отношении всех лиц) умаляет значение подобного решения о неконституционности. Обязательная сила судебного прецедента (перешедшая из английского права доктрина *stare decisis*) распространяет действие выводов Верховного суда на все нижестоящие суды. Это правовое средство помогает преодолеть эффект решения только в отношении конкретных сторон дела и унифицировать судебное толкование Конституции.

Важным отличием североамериканской модели организации конституционной юстиции является юрисдикционная свобода усмотрения. После ряда реформ, проводившихся с целью оптимизации работы Верховного суда США, главным способом (фактически единственным) поступления дела на рассмотрение Суда стал так называемый приказ об истребовании дела (*writ of certiorari*)¹³.

⁵ В тексте термины «континентальная система», «романо-германская система» используются как синонимы.

⁶ В тексте термины «система общего права», «англосаксонская система» используются как синонимы.

⁷ При этом отнесение Верховного суда Канады к группе государств системы общего права является небесспорным. Верховный суд Канады, который, хотя и является высшей апелляционной инстанцией государства, что роднит его с Верховным судом США, может по запросу правительства заниматься толкованием Конституции или иных федеральных или провинциальных законодательных актов, что приближает его к континентальной модели (см.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 53–54).

⁸ См., например: Чиркин В.Е. Сравнительное государственное устройство. С. 171; Gustavo F. de Andrade. Comparative Constitutional Law: Judicial Review. 3 U. Pa. J. Const. L. 977 (2014). Available at: <http://scholarship.law.upenn.edu/jcl/vol3/iss3/6> (дата обращения: 23.12.2015); Tushnet Mark. Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law. P. 40–44.

⁹ Понятия «монистическая модель» и «североамериканская модель» используются как синонимы.

¹⁰ *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803).

¹¹ В английском языке используется термин *litigation*, который подразумевает, что в споре есть стороны, которые с учетом действия состязательности процесса пытаются выиграть дело. Наиболее близким по содержанию представляется русский эквивалент «тяжба».

¹² Лат.: быть более информированным.

¹³ Supreme Court Case Selections Act, Pub.L. 100–352, 102 Stat. 662 (1988).

Данный институт предполагает возможность Верховного суда, действующего в качестве высшей апелляционной инстанции, истребовать дело из нижестоящего суда (как правило, это окружной апелляционный суд) для пересмотра по своему усмотрению¹⁴. Для того чтобы Верховный суд обратился к данной процедуре, необходима петиция одной из сторон дела, недовольной решением нижестоящего суда, в котором содержится призыв к истребованию материалов дела для их изучения в Вашингтоне¹⁵.

Приказ об истребовании дела за двухсотлетнюю историю Суда стал сильнейшим инструментом в его руках, который позволяет отсеивать излишне противоречивые¹⁶ или не имеющие конституционно значимого вопроса дела, а в то же время позволяет Суду выбирать из тысяч обращений именно те, которые он считает наиболее актуальными, т.е. содержащими конституционно значимый вопрос¹⁷. Описываемый институт имеет много общего с рассмотрением конституционной жалобы на нарушение основных прав индивида, существующей в континентальной дуалистической системе, сближая континентальную и североамериканскую модели. В обоих случаях Верховный суд или Конституционный суд служат как своего рода «суд последней инстанции», когда все иные средства правовой защиты исчерпаны, хотя, безусловно, свобода усмотрения первого шире, так как практически у него нет тех случаев, когда он был бы обязан принять жалобу к своему рассмотрению¹⁸.

Второй системой конституционного правосудия по времени возникновения, но первой по распространенности является *дуалистическая модель*. Дуалистическая или континентальная модель конституционного правосудия исходит из того, что судебная система государства подразделяется на две части: «обычные суды» или суды общей юрисдикции и конституционный суд¹⁹, с закреплением за каждой из них самостоятельных функций и задач. Так, за судами общей юрисдикции при такой системе закреплена «обычная судебная функция», т.е. правоприменение с целью разрешения конкретных правовых споров, в то время как за конституционными судами закрепляется функция проверки соответствия законодательства (в широком смысле) конституции. Преимуществом дуалистической системы считается возмож-

ность создания конституционного суда в виде, отличном от судов общей юрисдикции. Главным примером в данном случае служит процедура назначения судей, которая может быть названа более «политической», вместе с тем назначение судей судов общей юрисдикции — процедура скорее «бюрократическая» или «профессиональная»²⁰.

Характерными чертами дуалистической судебной системы можно назвать сосредоточение проверки конституционности законов исключительно в рамках компетенции конституционного суда, которая при этом может являться его единственным полномочием, а также автономность системы конституционной юстиции²¹.

Дуалистическая система может быть более или менее жесткой. Это зависит от модели, по которой создан самостоятельный конституционный суд. Если единственной функцией конституционного суда является контроль конституционности законов, а сам суд при этом автономен и не связан с остальными органами судебной власти, то можно заключить, что дуализм проявляется наиболее отчетливо. Если же проверка конституционности законов является одной из функций конституционного суда и (или) существуют сильные связи с другими органами судебной системы, то тогда дуализм размывается, что в конечном итоге приводит к большей схожести с монистической североамериканской моделью организации конституционной юстиции²².

Выделение *смешанной модели* конституционной юстиции в достаточной степени условно, так как к ней можно отнести чрезвычайно разнообразные суды и судебные органы разных государств в разных частях света. Так, Верховный суд Канады, который, хотя и является высшей апелляционной инстанцией государства, что роднит его с Верховным судом США, может по запросу правительства заниматься толкованием Конституции или иных федеральных или провинциальных законодательных актов, что приближает его к континентальной модели²³.

Интересен также пример Израиля, где Верховный суд, во многом благодаря усилиям своего бывшего председателя Аарона Барака, перешагнул рамки высшей апелляционной инстанции и приобрел функцию осуществления конституционного контроля законодательных актов Кнессета на предмет соответствия конституционным за-

¹⁴ См.: Cornell University Law School, URL: <https://www.law.cornell.edu/wex/certiorari> [дата обращения: 22.12.2015].

¹⁵ Там же.

¹⁶ До тех пор, пока отказ от подобного вопроса станет невозможен, как это имело место во времена Великой депрессии, когда Суд был вынужден обращаться к рассмотрению экономических мер в рамках «Нового курса», или в 2012–2014 гг. в отношении признания однополых браков, когда суд под давлением общественности был вынужден принять к рассмотрению законы (статуты) о браке нескольких штатов.

¹⁷ См.: Russel R. Wheeler & Cynthia Harrison, Fed. Judicial Ctr. Creating the Federal Judicial System 17–18 (3d ed. 2005).

¹⁸ Соответственно возникают сомнения относительно эффективности такого механизма с точки зрения действенности и гарантированности защиты прав и свобод человека.

¹⁹ Например: Victor Ferreres Comella. The Consequences of Centralizing Constitutional Review in a Special Court. Some Thoughts on Judicial Activism. Universitat Pompeu Fabra (Barcelona, Spain). 2004. URL: http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1038&context=yls_sela (дата обращения: 22.12.2015).

²⁰ Ibid.

²¹ См.: Alec Stone Sweet. Constitutional Courts. Chapter in the Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Oxford University Press, 2012.

²² См., например: Alec Stone Sweet. The Constitutional Council and the Transformation of the Republic (2008). Faculty Scholarship Series. Paper 79. URL: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/79 (дата обращения: 22.12.2015).

²³ Витрук Н.В. Указ. соч. С. 53–54.

конам²⁴. При этом относительно апелляционной юрисдикции Верховного суда необходимо заметить, что при выборе дел он обладает достаточно широкой свободой усмотрения, что сближает его с рассмотренным в части, посвященной монистической системе, приказом об истребовании дела²⁵.

В рамках смешанной модели можно рассматривать и латиноамериканские системы конституционного правосудия. Особенность их состоит прежде всего в том, что они испытали влияние как своих бывших метрополий (Испании и Португалии), так и крупнейшей региональной державы США. Показательным примером является Верховный суд Мексики, прошедший за почти двухсотлетнюю историю путь от «клона» Верховного суда США до своеобразного органа конституционной юстиции с собственным набором правовых механизмов и сохраняющий свое название скорее как дань традиции, нежели отражение его сущности²⁶. Говоря о своеобразии мексиканской модели конституционной юстиции, послужившей основой для многих систем латиноамериканских государств, а также для бывшей метрополии — Испании, нужно иметь в виду, что главной ее отличительной чертой является процедура ампаро, на характеристиках которой объем данной статьи остановиться не позволяет²⁷.

В конечном итоге принадлежность органа конституционного контроля к той или иной модели влияет практически на все аспекты его функционирования. Будучи обусловленной историческими причинами, а также последующим социальным-политическим развитием государства, связанным, как часто отмечают исследователи, придерживающиеся либеральных взглядов, предпочтениями избирателей²⁸, модель конституционной юстиции проявляется в регулировании правового статуса этого органа, в осуществляемых им формах конституционного контроля, а также, например, в традиции изложения судебных решений. Последняя характеристика, требующая дополнительного подробного исследования, очень наглядно проявляется при сопоставлении текстов решений Верховного суда Соединенного Королевства, где ярко проявляется индивидуальный стиль каждого из судей, пишущих свои индивидуальные мнения²⁹, и, например, текстов решений Конституционного Суда Российской Федерации, являющихся результатом коллектив-

ного творчества судей, в котором индивидуальный стиль (если не брать в расчет особые мнения) неразличим. Таким образом, та или иная модель конституционного контроля, по нашему мнению, служит отправной точкой в корректном компаративном анализе решений конституционных (верховных) судов, с которой тесно связан рассмотренный в следующем параграфе фактор.

2. Конституционно-правовое регулирование статуса органа конституционного контроля

Второй фактор, на который необходимо обратить внимание при проведении сравнительно-правового исследования решений органов конституционного контроля, — это особенности конституционно-правового регулирования их статуса и их места в системе органов государственной власти, причем этот фактор имманентно связан с рассмотренными выше моделями организации конституционной юстиции. В рамках изучения этого фактора также необходимо учитывать и правовую основу осуществления конституционного контроля, которая также будет тесно связана с принадлежностью органа к одной из рассмотренных выше моделей.

Как правило, конституция государства прямо предусматривает существование и компетенцию органа конституционного контроля³⁰. Однако часто сама компетенция в сфере контроля конституционности, хотя и основывается на конституции, может проистекать из решений самого органа конституционного контроля, как в приводившемся выше примере Верховного суда Израиля и дела «Банка Мизрахи»³¹. Такой подход тем не менее характерен в большей степени для государств с монистической системой конституционного контроля. То есть, с одной стороны, в тех государствах, где конституция или акт, регулирующий осуществление компетенции органа конституционного контроля, содержат развернутый перечень нормативных положений, орган конституционного контроля действует более предсказуемо и в то же время в рамках системы разделения властей, переход за границы которой маловероятен. С другой стороны, модель, когда конституционному (верховному) суду приходится самостоятельно вырабатывать способы разрешения той или иной ситуации путем творческого толкования, обращения к общим принципам и т.д., дает суду большую свободу и меньшую предсказуемость его

²⁴ Например, Civil Appeal 6892/93 United Mizrahi Bank v. Migdal Cooperative Village [1995] IsrSC 49(4) 221, 416. См. также: Rivka Weill. Sui Generis? The Hybrid Israeli Constitutional Experience. May 8, 2009 URL: http://law.huji.ac.il/upload/Weil_Experience.pdf (дата обращения: 22.12.2015).

²⁵ См.: Barak Aharon. Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations (Translated from Hebrew by Doron Kalir). Cambridge University Press. 2012; см. также: Rivka Weill. Op. cit.

²⁶ Подробнее: Axel Tschentscher, Caroline Lehner. The Latin American Model of Constitutional Jurisdiction: Amparo and Judicial Review. Institute for Public Law of the University of Bern, 2014. URL: http://www.servat.unibe.ch/jurisprudencia/lit/Amparo_SSRN.pdf (дата обращения: 22.12.2015).

²⁷ Подробнее: Клишас А.А. Конституционный контроль и конституционное правосудие зарубежных стран: Сравнительно-правовое исследование / под общ. ред. проф. В.В. Еремяна. 2-е изд., доп. М.: Международные отношения, 2015.

²⁸ Например: Tushnet Mark. Op. cit.

²⁹ Здесь также необходимо учитывать и разные пути, которые приводят к должности судьи Верховного суда СК, где судьи, как правило, имеют адвокатский опыт, длительный опыт выступления в судах и подготовки ярких судебных речей, призванных убедить присяжных.

³⁰ Например, сравнительно-правовой портал [constituteproject](http://constituteproject.org), на котором размещены действующие 194 конституции стран мира, указывает, что в 90 из этих конституций есть упоминания о полномочиях конституционного суда. См.: Конституция Австрийской Республики 1920 г. (в ред. 2013 г.); Конституция Чили 1980 г. (в ред. 2014 г.); Основной закон Венгрии 2011 г. (в ред. 2013 г.) и др. URL: <https://www.constituteproject.org/search?lang=en&key=conpow> (дата обращения: 12.01.2016).

³¹ United Mizrahi Bank v. Migdal Cooperative Village.

решений. Данное обстоятельство также подлежит вниманию исследователя.

Интерес представляет различие органов конституционного контроля в отношении регулирования *предмета рассмотрения*. Так, Конституцией Республики Корея 1987 г. было закреплено, что Конституционный суд отвечает исключительно за проверку конституционности законов, в то время как Верховный суд проверяет конституционность подзаконных актов, к которым были отнесены «административные акты и действия правительства». Такое распределение подведомственности спровоцировало конфликт между двумя высшими судебными органами, в котором, как отмечают исследователи, Конституционный суд одержал верх³².

Интересен и пример Индонезии, где также существует некоторая компетенционная конкуренция между Конституционным и Верховным судами. В системе рассматриваемого государства Конституционный суд проверяет законы на соответствие конституции, а Верховный суд занимается проверкой подзаконных и правоприменительных актов. При этом согласно действующим правилам, когда Конституционный суд проверяет конституционность закона, он должен проинформировать об этом Верховный суд, и последний в свою очередь приостанавливает рассмотрение конституционности правоприменительных актов, изданных в исполнение или в соответствии с этим законом. Однако решение Конституционного суда для Верховного суда носит лишь рекомендательный характер, который может признать конституционным подзаконный акт, в то время как сам закон признан неконституционным³³. Решение данного органа конституционного контроля «О конституционности смертной казни», помимо иллюстрации рассмотренного выше положения КС Индонезии, значимо еще и тем, что оно наглядно иллюстрирует необходимость принятия во внимание принадлежности национальной правовой системы к определенной правовой семье при компаративном исследовании. В данном случае к системе мусульманского права, хотя и значительно измененной рецепцией из континентального права³⁴.

В рамках рассмотрения особенностей организации и компетенции органов конституционного контроля необходимо учитывать *виды контроля*, которые может осуществлять суд. С этой точки зрения можно выделить три основные группы органов. Во-первых, это суды, компетентные осуществлять только конкретный конституционный контроль, типичными представителями такой модели служат верховные суды США и Японии. Как

конкретный, так и абстрактный нормоконтроль существует в Германии. Конституционный совет Франции на первоначальном этапе своего существования мог рассматривать дела лишь в порядке абстрактного нормоконтроля.

При возникновении того или иного конституционного вопроса специализированные конституционные суды в любом случае вынуждены обращаться к основному закону и осуществлять его толкование, в то же время суды монистической системы могут обойтись при рассмотрении конституционного (конституционно значимого) вопроса и без обращения к нормам конституции, истолковывая лишь корреспондирующие нормы законов.

В качестве примера можно привести решение Конституционного суда Испании³⁵, в котором перед судом был поставлен вопрос о конституционности нормы уголовного процессуального кодекса, согласно которой иностранцы, не говорящие на кастильском языке, имеют право на помощь переводчика. Конституционно значимый вопрос возник в связи с тем, что данная норма не гарантировала право на помощь переводчика испанским подданным, которые не владели кастильским языком³⁶. Конституционный суд установил, что *толкование* нормы исключительно как направленной на иностранных граждан является неконституционным, противным принципам справедливого судебного процесса и нарушающим конституционные принципы. В то же время норма не была признана неконституционной, ей лишь было дано новое содержание посредством толкования. Таким образом, Суд, рассмотрев конституционный вопрос, не отменил норму и истолковал ее в манере, отличной от существовавшей до этого правоприменительной практики. При этом избранный Судом способ разрешения конституционной проблемы был, во-первых, достаточно деликатным и осторожным — придание норме определенного содержания, а во-вторых, он был основан на Конституции, т.е. выводы Суда проистекали из его прочтения (понимания) Конституции. В то же время Верховный суд США в подобной ситуации мог бы обратиться лишь к толкованию положений соответствующего *статута* и прийти к аналогичному выводу.

При том что объем статьи не позволяет рассмотреть все особенности, подлежащие учету в рамках конституционно-правового регулирования статуса органа конституционного контроля, нельзя обойти вниманием вопрос о субъектах обращения. Помимо сугубо формальных критериев наличия у субъекта права на обращение, наиболее очевидным из которых является закрепление та-

³² Tom Ginsburg. Comparative Constitutional Review. University of Chicago Law School. September 2011. URL: <http://www.law.uchicago.edu/files/file/362-tg-rd-constitutional-law.pdf> (дата обращения: 25.12.2015).

³³ Fritz Edwards S. Indonesia Constitutional Court Constitutional Interpretation Methodology (2003–2008). Constitutional Review. Constitutional Court of the Republic of Indonesia. May 2015. Vol. 1 No. 1.

³⁴ Решение по делу № 2-3/PUU-V/2007, цитируется по: Антонов А.В. Конституционный суд Республики Индонезии и его отдельные решения (к вопросу о региональной концепции прав человека и создании Азиатского суда по правам человека) // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 6 (48). С. 29–39.

³⁵ Решение от 25 мая 1987 г. № 74/1987; См.: Enrique Guillen Lopez. Judicial Review in Spain: the Constitutional Court. 41 Loy. L.A.L. Rev. 529 (2008). URL: <http://digitalcommons.lmu.edu/llr/vol41/iss2/3> (дата обращения: 12.01.2016).

³⁶ В Испании регионы могут устанавливать свои региональные языки в качестве официальных, например каталанский язык. Хотя кастильский и является официальным языком королевства и его изучение обязательно в школах, это не исключает случаи, при которых индивиды могут плохо владеть кастильским языком.

кого права в конституции государства или в соответствующем нормативном правовом акте, нужно учитывать роль, которую играет орган конституционного контроля в конституционной системе, а точнее, как он сам понимает свою роль³⁷: если судья (конституционный суд) рассматривает себя как арбитра при разрешении спора о правах, он применяет более строгие правила к допустимости данного субъекта (*locus standi*), если же, наоборот, судья понимает свою роль как «примирителя права и общества» и защитника демократических и либеральных ценностей, он расширяет возможности субъекта обращения, что в конечном итоге приводит к существенным изменениям рассматриваемых дел в содержательном плане³⁸.

Системы конституционного правосудия значительно различаются в зависимости от субъектов обращения в органы конституционного контроля. В частности, исходя из управомоченных субъектов, самой строгой моделью можно назвать модель австрийского Конституционного суда в 1920-х годах, когда в Суд могли обращаться только федеральное правительство и правительства земель, а сам Суд служил в большей степени гарантом федерализма³⁹. Первоначальный перечень субъектов обращения в соответствии с Конституцией Пятой Республики во французский Конституционный совет также был ограничен⁴⁰.

Как отмечалось выше при рассмотрении североамериканской модели, конституционный вопрос в такой системе может возникнуть только при рассмотрении реального правового спора. Таким образом, субъектом обращения, способным инициировать рассмотрение конституционного вопроса, может быть любое лицо, удовлетворяющее общим критериям или требованиям, предъявляемым при обращении в суд, т.е. специальный субъект обращения в монистической системе, как правило, отсутствует.

Хотя Верховный суд Индии относится к монистической системе, его возможности по рассмотрению дел, затрагивающих возможные нарушения основных гарантированных конституцией

прав, шире, чем у Верховного суда США. В частности, граждане обладают правом прямого обращения в Суд в случае нарушения их фундаментальных прав. Отмечается, что это было сделано в связи со стремлением лучше гарантировать защиту основных прав, минуя нижние уровни судебной системы, недостаточно компетентные для того, чтобы играть активную роль в процессе конституционного нормоконтроля⁴¹. В рамках указанной модели жертвы нарушений фундаментальных конституционных прав могут, минуя нижестоящие инстанции, обратиться в Верховный суд.

Рассматривая органы конституционного правосудия континентальной модели с точки зрения субъектов обращения, которые активируют «пассивную» роль конституционных судов, можно выделить три модели, которые с достаточной долей условности можно назвать французской, немецкой и итальянской моделями⁴². Субъектами, играющими главную роль в инициировании конституционного разбирательства во французской модели, являются парламентарии или, как правило, парламентская оппозиция (*saisine parlementaire*). В Германии таким субъектом выступают граждане, обращающиеся в Конституционный суд⁴³. В итальянской модели ведущая роль принадлежит судьям итальянских судов. Безусловно, такая классификация является идеальной моделью, полезной преимущественно в методологических целях. В реальности до недавнего времени (до реформы 2008 г.)⁴⁴ подобная модель в чистом виде сохранялась только в Конституционном совете Франции⁴⁵. Однако не стоит забывать, что в Германии 97 процентов всех обращений в Конституционный суд составляют индивидуальные конституционные жалобы⁴⁶, а наиболее знаковые решения вынесены по обращениям граждан⁴⁷. В то же время в Италии в Конституционный суд обращаются преимущественно суды общей юрисдикции, в случаях, если судьи имеют сомнения относительно конституционности законов, подлежащих применению в конкретном деле⁴⁸.

Таким образом, подытоживая анализ второго заявленного фактора, необходимо повторить, что

³⁷ Aharon Barak. A Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy. 116 Harv. L. Rev. 16 (November 2002).

³⁸ Ibid. См. также: Aharon Barak. The Judge in a Democracy. Princeton. New Jersey: Princeton University Press. 2006. P. 190 ; Stefanus Hendrianto. Convergence or Borrowing: Standing in the Indonesian Constitutional Court. Constitutional Review. Constitutional Court of the Republic of Indonesia. May 2015. Vol. 1 No. 1.

³⁹ Alec Stone Sweet. Constitutional Courts. Chapter in the Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Oxford University Press, 2012.

⁴⁰ См.: Rogoff, Martin A. French Constitutional Law: Cases and Materials (2nd ed.). Carolina Academic Press, 2014.

⁴¹ Tom Ginsburg Comparative Constitutional Review.

⁴² Например: Pasquale Pasquino. What is constitutional adjudication about? Typology of the European Constitutional Courts. URL: www.jeanmonnetprogram.org/archive/fellowsforum/pasquino_paper.rtf (дата обращения: 30.12.2015).

⁴³ Kommers D.P. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany. Durham: Duke University Press, 1997. P. 11.

⁴⁴ Например: Антонов А.В. Реформа Конституционного совета Франции // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 2 (20). С. 27–38 ; Rousseau Dominique (dir.). La question prioritaire de constitutionnalite. 2012, Lextenso éditions, Gazette du Palais, 2ème ed., 259 p. ; Bonnet Julien, Rousseau Dominique. L'essentiel de la QPC. 2012, Gualino, 2e ed. 122 p.

⁴⁵ Статьи 61-1, 62 Конституции; Ordinance n° 58-1067 constituting an institutional act on the Constitutional council, Journal officiel of 9 November 1958 p. 10129. Русский перевод: «Конституционный совет Франции на современном этапе. Пять лет институту «Приоритетного вопроса о конституционности»: сборник статей = Le Conseil constitutionnel Francais et son evolution actuelle. Cinq ans de QPC: recueil d'articles / сост. С.Д. Князев, А.В. Антонов. М. : Издательская группа «Юрист», 2015. URL: https://zakon.ru/publication/konstitucionnyj_sovet_francii_na_sovremennom_etape (дата обращения: 15.01.2016).

⁴⁶ Kommers D.P. Op. cit.

⁴⁷ Начиная со знаменитого дела Luth (1958), BVerfGE 7, 198; 1 BvR 400/51 of January 15, 1958. См. также: Jacco Bomhof. Lüth's 50th Anniversary: Some Comparative Observations on the German Foundations of Judicial Balancing. German Law Journal [Vol. 09 No. 02].

⁴⁸ Constitutional Law No. 1 of 9 February 1948, Provisions governing the review of constitutionality and guaranteeing the independence of the Constitutional Court. URL: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/laws/eng/eur/ita?fn> (дата обращения: 07.01.2016).

регулирование статуса органа конституционного контроля относится к одной из ключевых характеристик данного органа, оказывающих влияние на объем его компетенции, виды контроля, им осуществляемые, а также традиции изложения судебных решений.

3. Индивидуальная конституционная жалоба

В данном параграфе мы не будем останавливаться на таких, безусловно, важных вопросах, как эффективность индивидуальной конституционной жалобы, например, с точки зрения исчерпания национальных средств правовой защиты⁴⁹ перед международными судебными органами по защите прав человека⁵⁰. Однако отметим, что с точки зрения корректности применения сравнительно-правового метода необходимо определить границы индивидуальной конституционной жалобы, пределы обжалования, равно как и принципиальную возможность такого обжалования, определяемую изначально. Так, полная конституционная жалоба позволяет заявителю оспаривать конституционность индивидуальных правоприменительных актов, не ограничиваясь, например, оспариванием конституционности нормы закона. Институт полной конституционной жалобы *mutatis mutandis* существует в следующих государствах: Албания, Андорра, Армения, Австрия, Азербайджан, Бельгия, Босния и Герцеговина, Хорватия, Кипр, Чехия, Грузия, Германия, Латвия, Лихтенштейн, Мальта, Черногория, Польша, Сербия, Словения, ЮАР, Испания, Швейцария, Македония, Словакия⁵¹.

В этой связи можно выделить ряд требований, которые, хотя и не имеют императивного характера, позволяют установить общие и отличительные черты конституционной жалобы в том или ином государстве. В целом же Венецианская комиссия отмечала, что в тех государствах, где существует конституционный суд, индивидуальная конституционная жалоба является логичным средством национальной правовой защиты, так как «она, как правило, носит субсидиарный характер, т.е. право на ее использование возникает только после исчерпания всех возможностей апелляции в судах общей юрисдикции»⁵².

Полная индивидуальная жалоба в орган конституционного контроля обычно имеет ряд общих черт⁵³:

— предварительный отбор обращений с целью отсеять потенциально «неуспешные» жалобы, позволяющий органу конституционного контроля сосредоточиться на действительно важных конституционных вопросах;

— защита посредством конституционной жалобы затрагивает конституционные (фундаментальные) права и свободы, т.е. список таких прав в достаточной степени ограничен;

— оспариваемый акт имеет индивидуальную природу, т.е. является индивидуальным правоприменительным актом, хотя в редких случаях допускается и оспаривание нормативных правовых актов, подлежащих применению или примененных в конкретном деле;

— как правило, заявителями являются физические лица, но, например, в Австрии, Германии, Испании, Швейцарии, Сербии ими могут быть и юридические лица. Заявителями также могут быть уполномоченные по правам человека;

— условием для признания конституционной жалобы конкретного заявителя приемлемой является предварительное исчерпание всех прочих доступных средств правовой защиты, прежде всего использование национального механизма апелляции;

— национальное законодательство устанавливает требования к содержанию конституционной жалобы;

— во многих государствах, преимущественно западноевропейских, допустимо принятие временного решения конституционного суда, которое может приостановить действие оспариваемого акта;

— эффект решения ограничен: конституционный суд разрешает только конституционный вопрос относительно нарушения конституционных прав. Однако если нарушение установлено, такое решение «может иметь эффект своего рода кассации», распространяемый обычно *inter partes*, но в случае проверки конституционности законодательства — в отношении неограниченного круга лиц (эффект *erga omnes*);

— конституционная жалоба должна предоставлять заявителям возможность реально восстановить нарушенное право.

Перечисленные выше критерии (характерные черты) являются своего рода маркерами, позво-

⁴⁹ Например, ст. 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод гласит: «Каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве».

⁵⁰ Подробнее см.: ECtHR, Practical Guide on Admissibility Criteria, 2014, § 63; Guide to good practice in respect of domestic remedies (adopted by the Committee of Ministers on 18 September 2013), Directorate General Human Rights and Rule of Law Council of Europe, 2013. В этой связи интерес представляет практика ЕСПЧ по рассмотрению эффективности жалоб в органы конституционного контроля государств-членов. Как правило, применительно к обращениям в конституционный суд ЕСПЧ рассуждает в контексте полной конституционной жалобы в отношении оспаривания конституционности актов правоприменения. Однако в практике ЕСПЧ существуют дела, когда Европейский Суд оценивал случаи, при которых правоприменение было основано на некоей нормативной базе, потенциально противоречившей как Конвенции, так и конституции. С этой точки зрения показателен пример Латвии, в случае которой Европейский Суд неоднократно признавал жалобу в Конституционный Суд эффективным средством защиты, однако только если предполагаемое нарушение связано с законодательной нормой, а не с ошибочным применением или толкованием закона судебными или административными органами (см.: *Larionovs and Tess v. Latvia* App. Nos. 45520/04, 19363/05 (ECtHR: 25 November 2014)).

⁵¹ Study on Individual Access to Constitutional Justice, Study N° 538 / 2009 CDL-AD(2010)039rev., Strasbourg, 27 January 2011.

⁵² Ibid.

⁵³ Marjan Mavčič. Individual complaint as a Domestic Remedy to Be Exhausted or Effective within the Meaning of the ECHR: Comparative and Slovenian Aspect. 2011, URL: <http://www.concourts.net/lecture/constitutional%20complaint1.pdf> (дата обращения: 07.01.2016).

ляющими проводить более корректное исследование. Так, например, если сравниваются решения органов конституционного контроля Федеративной Республики Германии и Российской Федерации, нельзя не учитывать, что в первой существует институт полной конституционной жалобы, признанной при этом Европейским Судом эффективным средством национальной правовой защиты⁵⁴, а во второй заявитель согласно Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» имеет право обратиться в КС РФ, если его права и свободы нарушаются законом, примененным в конкретном деле⁵⁵, что значительно ограничивает возможности как самого заявителя по обращению в Суд, так и возможности органа конституционного контроля, который не может выходить за пределы, определенные Конституцией и федеральным конституционным законом.

В связи с вышеизложенным представляется важным при проведении сравнительно-правового анализа решений зарубежных органов конституционного контроля по защите прав человека в начале четко определить принципиальные возможности таких органов в данной сфере и пределы, за которые они в принципе не могут выйти.

4. Использование в решениях органов конституционного контроля практики зарубежных конституционных (верховных) судов и норм международного права

Конституционное право, как ни одна другая отрасль национального права, подвержено влиянию международного права, конституционного права других государств, что обусловлено, в том числе, предметом регулирования данной отрасли, интернационализацией отдельных институтов (института прав человека), а также самой природой конституционного права — ведущей отрасли национального права, служащей фундаментом для всей остальной национальной системы права⁵⁶. Такое влияние легко признавать на доктринальном уровне, однако в случае практики органов конституционного контроля все не так просто. Помимо описанных в предыдущих параграфах причин, в данном случае действует и так называемый идеологический фактор, который невозможно игно-

рировать⁵⁷. Указанный фактор сводится к тому, что правоприменитель, т.е. в нашем случае судья, всегда воспринимает зарубежную практику через призму своих взглядов, будь то либеральные активистские взгляды на роль судьи или умеренные и консервативные, что в конечном итоге отражается на отношении судьи к применяемому (неприменяемому) им иностранному прецеденту. Нельзя не учитывать и определенный культурный фон, опыт конкретного судьи или коллегии судей, которые могут выразиться и в наличии, например, предубеждения в отношении решений органа конституционного контроля определенной страны.

Рассмотрим несколько возможных путей имплементации компаративного анализа в решениях органов конституционного контроля.

Как правило, конституции зарубежных государств, равно как и специальные законодательные акты, молчат о возможности использования зарубежной практики или ее прямого цитирования в текстах решений конституционных судов. Ярким исключением является Конституционный суд Южноафриканской Республики, который в соответствии с Конституцией⁵⁸ и законом⁵⁹ имеет право использовать в текстах своих решений отсылки к решениям иностранных судов, которые, как представляется, выступают в таком случае не просто в качестве относимого к делу сравнительно-правового материала, но как иллюстрация существующей обычной практики государств, из которой Конституционный суд может сделать вывод о наличии своего рода *opinio juris* по рассматриваемому вопросу⁶⁰, если использовать терминологию международного права⁶¹. Таким образом, для Конституционного Суда ЮАР, с необходимыми оговорками, нет препятствий к использованию зарубежной практики.

Другой подход может быть проиллюстрирован практикой Верховного суда США, в котором принципиальная возможность использования (неиспользования) зарубежных решений будет связана с личными убеждениями судей. Так, оригиналисты, которыми обычно являются консервативные республиканские судьи, едва ли будут склонны приводить зарубежную практику в своих мнениях⁶². В то же время либеральные судьи в качестве отно-

⁵⁴ См. подробнее: Birgit Peters. Germany's Dialogue with Strasburg: Extrapolating the Bundesverfassungsgericht's Relationship with the European Court of Human Rights in the Preventive Detention Decision. German Law Journal, Vol. 13. No. 06, 2012; Von Hannover v. Germany (No. 2) App. nos. 40660/08 and 60641/08 (ECtHR: 7 February 2012).

⁵⁵ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Конституционном Суде Российской Федерации». Ст. 96 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁶ См. подробнее: Michael Rosenfeld. Comparative Constitutional Analysis in United States Adjudication and Scholarship. Chapter in the Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Oxford University Press, 2012; David M. Beatty. Constitutional Law in Theory and Practice. 1995.

⁵⁷ Michael Rosenfeld. Comparative Constitutional Analysis in United States Adjudication and Scholarship.

⁵⁸ The Constitution of the Republic of South Africa. 1996. Ст. 167. URL: <http://www.gov.za/documents/constitution-republic-south-africa-1996-1> (дата обращения: 13.01.2016).

⁵⁹ The Superior Courts Act, 2013. URL: <http://www.justice.gov.za/legislation/acts/2013-010.pdf> (дата обращения: 09.01.2016).

⁶⁰ См.: Christa Rautenbach. Use of Foreign Precedents by South African Constitutional Court Judges: Making Sense of Statistics. Interest Group on the Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges, unpublished manuscript, 2010. URL: <http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/12/207.pdf> (дата обращения: 13.01.2016).

⁶¹ Хотя вопрос о заключениях *amicus curiae* прямо к предмету статьи не относится, нужно отметить, что он урегулирован в Регламенте Конституционного суда ЮАР, причем весьма либеральным образом (см.: Правило 10 Регламента Конституционного суда Южноафриканской Республики. URL: <http://www.constitutionalcourt.org.za/site/thecourt/rulesofthecourt.htm> (дата обращения: 09.01.2016)), что свидетельствует о весьма широком подходе к приемлемости разного рода источников перед Судом, с чем соотносится и использование решений зарубежных судов.

⁶² Antonin Scalia. A Matter of Interpretation. Amy Gutman (ed.) 1997. P. 23.

симого к делу сравнительно-правового материала в своих решениях от имени большинства, не говоря об особых мнениях, вполне могут позволить себе сослаться на зарубежную практику. При этом нужно подчеркнуть, что в случае США такая отсылка будет иметь скорее научную ценность, не выходящую за рамки силы, придаваемой, скажем, заключениям *amicus curiae*. Наиболее вероятно использование зарубежной практики в тексте решения Верховного суда США в том случае, если дело касается защиты основных прав человека (причем из-за негативного отношения США к защите социально-экономических прав это будут только личные или политические права), в связи с новыми явлениями жизни. Наиболее яркими примерами являются право на аборт⁶³, права сексуальных меньшинств⁶⁴.

Возможен иной путь, при котором практика зарубежных органов конституционного контроля прямо не используется в тексте решения конституционного (верховного) суда, что объясняется, например, связанностью высшего судебного органа исключительно нормами конституции и соответствующего законодательства о его статусе, однако такая практика принимается во внимание на первоначальных этапах подготовки текста решения при всестороннем исследовании проблемы, которое, как отмечалось выше, в современных условиях едва ли будет полным без относимого к делу компаративного исследования⁶⁵. В таком случае влияние зарубежной практики конституционного контроля, не разрешенное официально, проявляется на доктринальном уровне при формировании позиций и убеждений судей.

Вывод

За рамками статьи остались некоторые другие факторы, которые необходимо учитывать при проведении сравнительно-правового исследования решений зарубежных органов конституционного правосудия. Одним из таких факторов можно назвать, казалось бы, очевидные лингвистические трудности, которые выливаются в потерю смысла при переводе решений, невозможность подобрать эквивалентные термины. Более подробного анализа заслуживает также и аспект влияния убеждений судей, их идеологических воззрений на процесс принятия решения и подготовки окончательного текста, что может быть проиллюстрировано, например, разными подходами Конституционного совета Франции и Верховного суда США.

В статье были рассмотрены четыре основных фактора, подлежащих учету при проведении сравнительно-правового исследования практики органов конституционного контроля: конституционно-правовой статус органа конституционного контроля в системе органов государственной власти, принадлежность указанного органа к определенной национальной правовой системе, входящей в ту или иную правовую семью, наличие и полнота индивидуальной

конституционной жалобы, а также принципиальная возможность применения судами зарубежных прецедентов и норм международного права, включая их толкование наднациональными судебными органами. Данные факторы, как представляется, влияют на корректность использования зарубежной практики конституционного контроля и позволяют прояснить вопрос об их относимости к конкретным обстоятельствам рассматриваемого дела и в конечном итоге принять наиболее оптимальное решение.

Библиография

Нормативные правовые акты, судебные решения

1. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
2. The Constitution of the Republic of South Africa. 1996. URL: <http://www.gov.za/documents/constitution/constitution-republic-south-africa-1996-1>
3. Constitutional Law No. 1 of 9 February 1948, Provisions governing the review of constitutionality and guaranteeing the independence of the Constitutional Court. URL: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/laws/eng/eur/ita?fn>
4. Ordinance n° 58-1067 constituting an institutional act on the Constitutional council, Journal officiel of 9 November 1958. P. 10129.
5. The Superior Courts Act [South Africa]. 2013. URL: <http://www.justice.gov.za/legislation/acts/2013-010.pdf>
6. BVerfGE 7, 198; 1 BvR 400/51 of January 15, 1958.
7. Civil Appeal 6892/93 United Mizrahi Bank v. Migdal Cooperative Village [1995] IsrSC 49(4) 221, 416.
8. Larionovs and Tess v. Latvia App. Nos. 45520/04, 19363/05 (ECtHR: 25 November 2014).
9. Lawrence v. Texas, 539 U.S. 558 (2003).
10. Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803).
11. Obergefell v. Hodges, 576 U.S. (2015).
12. Roe v. Wade, 410 U.S. 113 (1973).
13. Supreme Court Case Selections Act, Pub.L. 100-352, 102 Stat. 662 (1988).
14. Von Hannover v. Germany (No. 2) App. nos. 40660/08 and 60641/08 (ECtHR: 7 February 2012).
15. Rules of the Constitutional Court of the Republic of South Africa. URL: <http://www.constitutionalcourt.org.za/site/thecourt/rulesofthecourt.htm>

Научная литература

1. Антонов А.В. Конституционный суд Республики Индонезии и его отдельные решения (к вопросу о региональной концепции прав человека и создании Азиатского суда по правам человека) // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 6 (48). С. 29–39.
2. Антонов А.В. Реформа Конституционного совета Франции // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 2 (20). С. 27–38.
3. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс : учеб. пособие. 3-е изд., перераб., и доп. М. : Норма: ИНФРА-М, 2010.
4. Захарова М.В. Сравнительное правоведение: вопросы теории и практики : монография. М. : Проспект, 2015.

⁶³ Roe v. Wade, 410 U.S. 113 (1973).

⁶⁴ Lawrence v. Texas, 539 U.S. 558 (2003); Obergefell v. Hodges, 576 U.S. (2015). Перевод последнего дела доступен на русском языке. URL: https://zakon.ru/blog/2015/7/8/perevod_resheniya_verhovnogo_suda_ssha_o_razreshenii_odnopolyn_brakov (дата обращения: 09.01.2016).

⁶⁵ См.: Wen-Chen Chang and Jiunn-Rong Yeh. Internationalization of Constitutional Law. Chapter in the Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford University Press, 2012.

5. Клишас А.А. Конституционный контроль и конституционное правосудие зарубежных стран: Сравнительно-правовое исследование / под общ. ред. проф. В.В. Еремяна. 2-е изд., доп. М. : Международные отношения. 2015.
6. Конституционный совет Франции на современном этапе. Пять лет институту «Приоритетного вопроса о конституционности» : сб. статей = Le Conseil constitutionnel Français et son évolution actuelle. Cinq ans de QPC : recueil d'articles / сост. С.Д. Князев, А.В. Антонов. М. : Издательская группа «Юрист», 2015. URL: https://zakon.ru/publication/konstitucionnyj_sovet_francii_na_sovremenном_етапе
7. Кряжкова О., Рудт Ю. Расстановка мест слагаемых в решениях конституционных судов: почему сумма меняется // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5 (108).
8. Марченко М.Н. Сравнительное правоведение : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2015.
9. Хохрякова О.С., Филатова М.А. Взаимодействие конституционного и наднационального правосудия в Европе (о Конгрессе Конференции европейских конституционных судов) // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 6 (42). С. 7–15.
10. Чиркин В.Е. Сравнительное государственное устройство : учеб. пособие. М. : Норма: ИНФРА-М, 2015.
11. Antonin Scalia. A Matter of Interpretation. Amy Gutman (ed.) 1997.
12. Aharon Barak. A Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy. 116 Harv. L. Rev. 16 (November 2002).
13. Aharon Barak. Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations (Translated from Hebrew by Doron Kalir). Cambridge University Press. 2012.
14. Aharon Barak. The Judge in a Democracy. Princeton. New Jersey: Princeton University Press. 2006.
15. Alec Stone Sweet. Constitutional Courts. Chapter in the Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford University Press, 2012.
16. Alec Stone Sweet. The Constitutional Council and the Transformation of the Republic (2008). Faculty Scholarship Series. Paper 79. URL: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/79
17. Axel Tschentscher, Caroline Lehner. The Latin American Model of Constitutional Jurisdiction: Amparo and Judicial Review. Institute for Public Law of the University of Bern, 2014. URL: http://www.servat.unibe.ch/jurisprudencia/lit/Amparo_SSRN.pdf
18. Birgit Peters. Germany's Dialogue with Strasburg: Extrapolating the Bundesverfassungsgericht's Relationship with the European Court of Human Rights in the Preventive Detention Decision. German Law Journal, Vol. 13. No. 06, 2012.
19. Bonnet Julien, Rousseau Dominique. L'essentiel de la QPC. 2012, Gualino, 2e ed.
20. Christa Rautenbach. Use of Foreign Precedents by South African Constitutional Court Judges: Making Sense of Statistics, Interest Group on the Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges, unpublished manuscript, 2010. URL: <http://www.juridicas.unam.mx/wcc/ponencias/12/207.pdf>
21. David M. Beatty. Constitutional Law in Theory and Practice. 1995.
22. ECtHR, Practical Guide on Admissibility Criteria, 2014.
23. Enrique Guillen Lopez. Judicial Review in Spain: the Constitutional Court. 41 Loy.L.A.L. Rev. 529 (2008). URL: <http://digitalcommons.lmu.edu/llr/vol41/iss2/3>
24. Fritz Edwards S. Indonesia Constitutional Court Constitutional Interpretation Methodology (2003–2008). Constitutional Review. Constitutional Court of the Republic of Indonesia. May 2015. Vol. 1. No.1.
25. Guide to good practice in respect of domestic remedies (adopted by the Committee of Ministers on 18 September 2013), Directorate General Human Rights and Rule of Law Council of Europe, 2013.
26. Gustavo F. de Andrade. Comparative Constitutional Law: Judicial Review. 3 U. Pa. J. Const. L. 977 (2014). Available at: <http://scholarship.law.upenn.edu/jcl/vol3/iss3/6>
27. Jacco Bomhof. Lüth's 50th Anniversary: Some Comparative Observations on the German Foundations of Judicial Balancing. German Law Journal [Vol. 09. No. 02].
28. Kommers D.P. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany. Durham: Duke University Press, 1997.
29. Marjan Mavčič. Individual complaint as a Domestic Remedy to Be Exhausted or Effective within the Meaning of the ECHR: Comparative and Slovenian Aspect. 2011. URL: <http://www.concourts.net/lecture/constitutional%20complaint1.pdf>
30. Michael Rosenfeld. Comparative Constitutional Analysis in United States Adjudication and Scholarship. Chapter in the Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Oxford University Press, 2012.
31. Pasquale Pasquino. What is constitutional adjudication about? Typology of the European Constitutional Courts. URL: www.jeanmonnetprogram.org/archive/fellowsforum/pasquino_paper.rtf
32. Rivka Weill. Sui Generis? The Hybrid Israeli Constitutional Experience. May 8, 2009. URL: http://law.huji.ac.il/upload/Weil_Experience.pdf
33. Rousseau Dominique (dir.). La question prioritaire de constitutionnalité. 2012, Lextenso éditions, Gazette du Palais. 2ème ed.
34. Russel R. Wheeler & Cynthia Harrison, Fed. Judicial Ctr. Creating the Federal Judicial System 17–18 (3d ed. 2005).
35. Rogoff, Martin A., French Constitutional Law: Cases and Materials (2nd ed.). Carolina Academic Press, 2014.
36. Stefanus Hendrianto. Convergence or Borrowing: Standing in the Indonesian Constitutional Court. Constitutional Review. Constitutional Court of the Republic of Indonesia. May 2015. Vol. 1. No.1.
37. Study on Individual Access to Constitutional Justice, Study N° 538 / 2009 CDL-AD(2010)039rev., Strasbourg, 27 January 2011.
38. Tom Ginsburg. Comparative Constitutional Review. University of Chicago Law School. September 2011. URL: <http://www.law.uchicago.edu/files/file/362-tg-rd-constitutional-law.pdf>
39. Tushnet Mark. Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law. UK: Edward Elgar Publishing Limited 2014.
40. Victor Ferreres Comella. The Consequences of Centralizing Constitutional Review in a Special Court. Some Thoughts on Judicial Activism. Universitat Pompeu Fabra (Barcelona, Spain). 2004. URL: http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1038&context=yfs_sela
41. Wen-Chen Chang and Jiunn-Rong Yeh. Internationalization of Constitutional Law. Chapter in the Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford University Press, 2012.

Прекращение полномочий членов органов конституционного контроля в странах СНГ

Кургузиков Максим Сергеевич
Kurguzikov@list.ru

В статье на основе законодательства государств, входящих в Содружество Независимых Государств, проанализированы основания для прекращения полномочий членов органов конституционного контроля. Предлагается перечень подобных оснований и высказывается предложение о создании модельного закона об органах конституционного контроля в СНГ.

Ключевые слова: Содружество Независимых Государств, конституция, органы конституционного контроля, прекращение полномочий членов органов конституционного контроля.

В современном мире признано, что основным нормативным правовым актом любого государства является конституция, соответственно все иные акты, принятые на основе конституции и развивающие ее положения, должны в полном объеме ей соответствовать. Государства — участники СНГ являются странами новой демократии, перед которыми подчас стоят одинаковые вопросы о надлежащей защите конституции, конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина и др. Для решения вышеперечисленных вопросов государства СНГ в большинстве своем создали специализированные органы конституционного контроля (в отличие от этих стран в Туркменистане данным полномочием наделен парламент)¹. Учреждая специальные органы конституционного контроля, страны СНГ в своих законах урегулировали порядок формирования органов конституционного контроля, права и обязанности должностных лиц, гарантии их деятельности, меры ответственности, а также требования к лицам, участвующим в осуществлении указанной функции (гражданство страны, возраст, наличие высокой квалификации в области права и др.). Представители этих органов наделены правами и обязанностями, которые очень схожи, однако все страны СНГ прошли свой собственный путь создания органа конституционного контроля, что обусловило определенные особенности в правовом статусе самого органа и его членов. Вопрос статуса членов органов конститу-

ционного контроля достаточно объемный, и в данной статье хотелось бы рассмотреть лишь вопрос об основаниях прекращения полномочий членов органов конституционного контроля государств — участников СНГ.

Следует отметить, что в законодательстве рассматриваемых государств достаточно подробно урегулирован этот вопрос. Прежде всего регламентированы основания для прекращения полномочий членов органов в связи с истечением срока полномочий (в Азербайджане судьи назначаются на 15 лет, в Белоруссии на 11 лет). Полномочия членов органов конституционного контроля Армении и России в отличие от остальных государств — участников СНГ не ограничены конкретным сроком, но они прекращаются, когда представитель органа достигает предельного возраста для занятия должности: в Армении 65 лет², в России 70 лет³ (в других странах тоже есть предельный возраст).

Стоит отметить, что в законодательстве государств — участников СНГ для обозначения одних и тех же вопросов применяются разные термины. Так, в законодательстве Белоруссии, Казахстана, Молдовы и Украины в отличие от Азербайджана, Киргизии, Туркменистана и Узбекистана не используется термин «досрочное прекращение полномочий»⁴, вместо него применяется понятие «прекращение полномочий»⁵, хотя во всех вышеперечисленных государствах полномочия членов

¹ Орган конституционного контроля — это специально уполномоченный государственный орган, деятельность которого направлена на обеспечение верховенства конституции, на предупреждение издания не соответствующих конституции нормативных актов, на установление и устранение неконституционных законов, иных нормативных актов или действий и, в случае необходимости, толкование конституции и законов. См.: Несмеянова С.Э. Правовые проблемы становления специализированного конституционного контроля в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1994. С. 19.

² Подпункт 1 п. 1 ст. 14 Закона Республики Армения от 14 июня 2006 г. № ЗР-58 «О Конституционном Суде» (с изм. от 13.02.2014) // Официальные ведомости (вестник) Республики Армения. 2006. № 32 (487). Ст. 645.

³ Пункт 2 ст. 18 Федерального конституционного закона Российской Федерации от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм. от 08.06.2015) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

⁴ Подпункт 8.4.4 п. 8.4 ст. 8 Закона Азербайджана о конституционном суде // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2004. № 1. Ст. 9 ; ст. 15 Закона о статусе судей Киргизии // ЭРКИНТОО. 2008. № 51 ; ст. 31 Закона Туркменистана о Меджлисе // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2009. № 1 (995). Ст. 15 ; ст. 18 Закона Узбекистана о Конституционном суде // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1995. № 9. Ст. 178.

⁵ Статья 124 Кодекса о судостроительстве Белоруссии // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 107, 2/1236 ; ст. 15 Закона Казахстана о Конституционном Совете // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 24. Ст. 173 ;

органов ограничены определенным сроком, и кажется, что было бы логичным подразделить в законодательстве основания для прекращения полномочий на основания, связанные с истечением срока полномочий, и на досрочные. В Таджикистане при фактически досрочном прекращении полномочий судьи Конституционного Суда применяется термин «отзыв»⁶. В связи с такой неоднородностью терминологического аппарата во избежание путаницы для характеристики всех оснований в настоящей работе будет применяться термин «прекращение полномочий», под которым понимается процедура, в результате которой лицо перестает обладать полномочиями представителя органа конституционного контроля по любым основаниям.

Кроме того что полномочия членов большинства органов конституционного контроля СНГ могут быть прекращены в связи с истечением срока назначения лица, остальные основания (влекущие досрочное прекращение полномочий) в законодательстве указанных государств можно классифицировать на прекращение полномочий должностных лиц по собственной воле и по принуждению. Так, представители рассматриваемых органов вправе по собственному желанию прекратить свои полномочия посредством подачи в орган заявления о сложении полномочий / об отставке. В законодательстве Казахстана⁷ и Таджикистана⁸ в отличие от остальных государств — участников СНГ дополнительно указано, что заявление члена органа конституционного контроля должно быть удовлетворено, после чего следует прекращение его полномочий⁹.

Следует обратить внимание, что в законах государств — участников СНГ не допускается возможность роспуска специализированного органа конституционного контроля. Однако, как показывает практика Казахстана и Киргизии, можно спрогнозировать ситуацию, когда, исходя из политических интересов, при проведении, например, конституционной реформы будет выбрана иная модель правовой охраны конституции. В этом случае может встать вопрос об упразднении действующего органа конституционного контроля, что фактически повлечет прекращение полномочий всех его должностных лиц¹⁰. В связи с этим видится необходимым урегулировать соответствующий вопрос в законодательных актах, что повлечет закрепление больших гарантий для представителей рассматриваемых органов.

Большинство оснований для прекращения полномочий представителей органов конституционного контроля государств — участников СНГ, как правило, вытекает из квалификационных требований, предъявляемых к кандидатам на соответствующие должности. Так, во всех странах предусмотрено, что в случае утери членом органа гражданства его полномочия подлежат прекращению¹¹. Данное правило базируется на требованиях, в соответствии с которым только гражданин государства может занимать должности государственной службы¹². Другим квалификационным требованием для занятия должности члена органа конституционного контроля является наличие безупречной репутацией. Поскольку авторитет органа конституционного контроля напрямую зависит от репутации всех

ст. 18 Закона Молдовы о КС // Официальный монитор Республики Молдова. 1995. № 8. Ст. 86 ; ст. 23 Закона Украины о КС // Ведомости Верховной Рады Украины. 1996. № 49. Ст. 272.

⁶ Статья 14 Закона Таджикистана о КС // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

⁷ Подпункт 1 п. 2 ст. 15 Конституционного закона Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. № 2737 «О Конституционном Совете Республики Казахстан» (с изм. от 04.07.2014) // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 24. Ст. 173.

⁸ Статья 14 Закона Республики Таджикистан от 8 июня 2007 г. № 272 «Об упорядочении традиций, торжеств и обрядов в Республике Таджикистан» (с изм. от 21.07.2010) // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

⁹ Предполагается, что такое дополнительное указание в законах необходимо для обеспечения кворума в органе для принятия решений.

¹⁰ Интересно в этой связи отметить, что в России в 2014 г. орган конституционного контроля Челябинской области — Уставный суд Челябинской области — был упразднен по мотивам малой загруженности работой и большим расходом финансовых средств на обеспечение работы. По мнению российских ученых, упразднение данного органа привело к абсурдной ситуации: уставный суд не завершил рассмотрение принятых к своему производству дел и не вправе передать эти дела в другой суд для их рассмотрения, а правовой статус судей не может быть прекращен, поскольку в законодательстве отсутствует такое основание, как ликвидация уставного суда. См.: Карасев А.Т., Савоськин А.В. К вопросу об упразднении уставного суда Челябинской области // Проблемы права. 2014. № 2 (45).

¹¹ Пункт 3 ст. 14 Закона Республики Армения от 14 июня 2006 г. № ЗР-58 «О Конституционном Суде» (с изм. от 13.02.2014) // Официальные ведомости (вестник) Республики Армения. 2006. № 32 (487). Ст. 645 ; п. 23.1.3 ст. 23 Закона Азербайджанской Республики от 23 декабря 2003 г. № 561-ИҚ «О Конституционном суде» (с изм. от 27.12.2013) // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2004. № 1. Ст. 9 ; ст. 124 Кодекса Республики Беларусь от 29 июня 2006 г. № 139-3 «О судостроительстве и статусе судей» (с изм. от 04.01.2014) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 107, 2/1236 ; ст. 27 Закона Кыргызской Республики от 9 июля 2008 г. № 141 «О статусе судей Кыргызской Республики» (с изм. от 07.07.2014) // ЭРКИНТОО. 2008. № 51 ; ст. 11 Закона Республики Молдова от 13 декабря 1994 г. № 317-ХІІІ «О Конституционном суде» (с изм. от 31.07.2015) // Официальный монитор Республики Молдова. 1995. № 8. Ст. 86 ; п. 4 ст. 18 Федерального конституционного закона Российской Федерации от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм. от 08.06.2015) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447 ; ст. 14 Конституционного Закона Республики Таджикистан от 26 июля 2014 г. № 1083 «О Конституционном суде Республики Таджикистан» (с изм. от 08.08.2015) // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ» ; пп. 4 п. 2 ст. 33 Закона Туркменистана от 9 января 2009 г. № 15-ІV «О Меджлисе Туркменистана» (с изм. от 14.05.2014) // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2009. № 1 (995) ; ст. 15, ст. 18 Закона Республики Узбекистан от 30 августа 1995 г. № 103-І «О Конституционном суде Республики Узбекистан» (с изм. от 14.05.2014) // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1995. № 9. Ст. 178 ; п. 7 ст. 23 Закона Украины от 16 октября 1996 г. № 422/96-ВР «О Конституционном Суде Украины» (с изм. от 14.10.2014) // Ведомости Верховной Рады Украины. 1996. № 49. Ст. 272 ; ст. 15 Конституционного закона Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. № 2737 «О Конституционном Совете Республики Казахстан» (с изм. от 04.07.2014) // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 24. Ст. 173.

¹² Предполагается, что гражданин государства более заинтересован надлежащим образом осуществлять правовую охрану конституции, а вместе с этим права и интересы других граждан, чем негражданин.

его представителей, законодатели государств — участников СНГ установили, что вступление в законную силу обвинительного приговора за совершением уголовного преступления является основанием для прекращения полномочий члена органа конституционного контроля¹³. Наличие такого основания обусловлено тем, что только суд вправе вершить правосудие и признавать виновным лицо, а также суд является независимым и объективным органом, что представляет собой дополнительную гарантию законности в вопросе о досрочном прекращении полномочий. Также основанием для прекращения полномочий членов органов конституционного контроля государств — участников СНГ является вступившее в законную силу итоговое решение суда о признании члена органа недееспособным, ограниченно дееспособным, о применении принудительных мер медицинского характера, о признании лица безвестно отсутствующим или объявлении его умершим.

Указанные выше основания для прекращения полномочий распространяются на членов всех органов конституционного контроля государств СНГ. В ряде стран есть дополнительные основания. Так, полномочия членов специализированных органов конституционного контроля Армении, Казахстана и России могут быть прекращены, если будет установлено, что лицо назначено на свой пост с нарушением норм права¹⁴. В отличие от этих стран в Таджикистане с данным основанием связано приостановление полномочий члена органа¹⁵. Представляется, что при таких обстоятельствах полномочия должны быть прекращены сразу после установления факта незаконного назначения, поскольку нахождение в составе органа конституционного контроля лица, назначенного на должность в нарушение закона, повлечет неизбежное ослабление доверия к органу.

В связи с тем что представители специализированных органов конституционного контроля в странах СНГ исполняют свои обязанности на по-

стоянной профессиональной основе, им запрещено совмещать работу в органе с иной оплачиваемой деятельностью (за исключением занятия преподавательской, научной и творческой деятельностью, если она не препятствует исполнению обязанностей в органе).

Членам специализированных органов конституционного контроля государств — участников СНГ также запрещено вступать в политические партии и другие объединения, преследующие политические цели. Такая позиция обусловлена тем, что член органа конституционного контроля в процессе принятия решения должен руководствоваться законом и на него не должны влиять лидеры или иные лица, входящие в партию. Такое основание исключает возможность постороннего влияния на работу органа конституционного контроля. Также подлежат прекращению полномочия члена органа, который нарушил запрет на выражение своего мнения в средствах массовой информации, публично высказывался о вопросе, который может стать предметом рассмотрения в органе, а также о вопросе, который изучается или принят к рассмотрению органом, до принятия итогового решения по этому вопросу.

Другим основанием для прекращения полномочий является стойкая неспособность лица исполнять свои должностные обязанности. Государства — участники СНГ солидарны в том, что надлежащим подтверждением болезни является заключение медицинской комиссии. Однако страны по-разному подходят к решению вопроса о сроке, по истечении которого полномочия лица должны быть прекращены. Так, в Молдове и Таджикистане полномочия прекращаются по истечении 4 месяцев, в Армении, Азербайджане, Грузии по истечении 6 месяцев, в России по истечении 10 месяцев, в Беларуси по истечении 12 месяцев. В Киргизии, Узбекистане, Украине такой срок не регламентирован. В результате, с одной стороны, полномочия могут быть прекращены сразу после

¹³ Подпункт 6 п. 1 ст. 14 Закона Республики Армения от 14 июня 2006 г. № ЗР-58 «О Конституционном Суде» (с изм. от 13.02.2014) // Официальные ведомости (вестник) Республики Армения. 2006. № 32 (487). Ст. 645 ; п. 23.1.4 ст. 23 Закона Азербайджанской Республики от 23 декабря 2003 г. № 561-ПQ «О Конституционном суде» (с изм. от 27.12.2013) // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2004. № 1. Ст. 9 ; ст. 124 Кодекса Республики Беларусь от 29 июня 2006 г. № 139-З «О судостроительстве и статусе судей» (с изм. от 04.01.2014) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 107, 2/1236 ; п. 2 ч. 2 ст. 15 Конституционного закона Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. № 2737 «О Конституционном Совете Республики Казахстан» (с изм. от 04.07.2014) // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 24. Ст. 173 ; п. 6 ч. 2 ст. 26 Закона Кыргызской Республики от 9 июля 2008 г. № 141 «О статусе судей Кыргызской Республики» (с изм. от 07.07.2014) // ЭРКИНТОО. 2008. № 51 ; п. «с» ч. 1 ст. 19 Закона Республики Молдова от 13 декабря 1994 г. № 317-ХIII «О Конституционном суде» (с изм. от 31.07.2015) // Официальный монитор Республики Молдова. 1995. № 8. Ст. 86 ; п. 5 ст. 18 Федерального конституционного закона Российской Федерации от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм. от 08.06.2015) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447 ; ст. 14 Конституционного закона Республики Таджикистан от 26 июля 2014 г. № 1083 «О Конституционном суде Республики Таджикистан» (с изм. от 08.08.2015) // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ» ; ч. 1 ст. 33 Закона Туркменистана от 9 января 2009 г. № 15-IV «О Меджлисе Туркменистана» (с изм. от 14.05.2014) // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2009. № 1 (995). Ст. 15 ; ст. 18 Закона Республики Узбекистан от 30 августа 1995 г. № 103-1 «О Конституционном суде Республики Узбекистан» (с изм. от 14.05.2014) // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1995. № 9. Ст. 178 ; п. 6 ст. 23 Закона Украины от 16 октября 1996 г. № 422/96-ВР «О Конституционном Суде Украины» (с изм. от 14.10.2014) // Ведомости Верховной Рады Украины. 1996. № 49. Ст. 272.

¹⁴ Пункт 7 ч. 1 ст. 14 Закона Республики Армения от 14 июня 2006 г. № ЗР-58 «О Конституционном Суде» (с изм. от 13.02.2014) // Официальные ведомости (вестник) Республики Армения. 2006. № 32 (487). Ст. 645 ; п. 8 ч. 2 ст. 15 Конституционного закона Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. № 2737 «О Конституционном Совете Республики Казахстан» (с изм. от 04.07.2014) // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 24. Ст. 173 ; п. 1 ст. 18 Федерального конституционного закона Российской Федерации от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм. от 14.12.2015) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

¹⁵ Статья 13 Конституционного закона Республики Таджикистан от 26 июля 2014 г. № 1083 «О Конституционном суде Республики Таджикистан» (с изм. от 08.08.2015) // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

медицинского подтверждения стойкой неспособности исполнять обязанности, а с другой стороны, по истечении продолжительного или неограниченного промежутка времени. Представляется, что логичным было бы определить четко срок физической неспособности, по истечении которого полномочия лица подлежат прекращению. Более того, видится, что этот срок мог бы быть ограничен шестью месяцами, поскольку в течение полугодия возможно определить степень сложности заболевания лица и возможность исполнять профессиональные обязанности.

Интересно сравнить основания для прекращения полномочий членов органов конституционного контроля в законодательстве Киргизии и Белоруссии. Так, в Киргизии полномочия судьи Конституционной палаты Верховного суда прекращаются досрочно в случае, если судья: зарегистрирован в качестве кандидата в президенты; зарегистрирован в качестве кандидата в депутаты местного кенеша¹⁶. В Белоруссии участие судьи Конституционного Суда в избирательной кампании в качестве кандидата в президенты, кандидата в депутаты Палаты представителей Национального собрания, кандидата в депутаты местных Советов депутатов является основаниями для приостановления полномочий на время его участия в избирательной кампании¹⁷. В случае временного приостановления полномочий члена органа конституционного контроля его место не может занять другое лицо. При этом законодатель не ограничил число лиц, которые могут участвовать в предвыборной кампании, а значит, может возникнуть ситуация отсутствия кворума для принятия решений соответствующим органом. Разумеется, данный сценарий является экстраординарным, но он потенциально возможен. С другой стороны, если полномочия члена органа конституционного контроля, участвующего в предвыборной кампании, приостанавливаются, а не прекращаются, в некотором роде нарушается принцип равенства кандидатов.

Еще одним основанием для прекращения полномочий является неучастие члена органа на заседании. Так, в Армении полномочия судьи Конституционного Суда прекращаются в случае его отсутствия на протяжении трех дней в течение года по неуважительной причине¹⁸. В Азербайджане — в случае неявки судьи на заседания органа три раза подряд без уважительной причины или в течение года десять раз без уважительной причины¹⁹. В Таджикистане — в случае отсутствия судьи на заседаниях без уважительных причин два или более раза подряд²⁰. В России — в случае неучастия судьи в заседаниях свыше двух раз подряд без уважительных причин²¹. Разумеется, члены органов конституционного контроля не будут намеренно пропускать заседания органов. Однако представляется, что было бы логичным закрепить в законе возможность прекращения полномочий, если член органа пропустит без уважительной причины два заседания органа в течение одного календарного года, поскольку наличие в формулировке основания слова «подряд» делает допустимым присутствие на работе в органе через заседание.

Все должностные лица специализированных органов конституционного контроля при вступлении в должность приносят присягу. В целом суть присяги заключается в том, что лицо обязуется подчиняться конституции государства. Некоторые государства — участники СНГ, в частности Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Молдова, Узбекистан, Украина, установили в качестве основания для прекращения полномочий членов органов конституционного контроля нарушение присяги²². В 2014 г. на территории Украины произошла смена власти, в результате полномочия пяти судей Конституционного суда Украины, назначенных Верховной Радой, были прекращены по основанию нарушение присяги²³. Данный факт обсуждался в научных кругах, в отношении его были высказаны сомнения о соблюдении в Украине

¹⁶ Статья 26 Закона Кыргызской Республики от 9 июля 2008 г. № 141 «О статусе судей Кыргызской Республики» // ЭРКИНТОО. 2008. № 51.

¹⁷ Статья 123 Кодекса Республики Беларусь от 29 июня 2006 г. № 139-З «О судостроительстве и статусе судей» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 107, 2/1236.

¹⁸ Пункт 1 ч. 3 ст. 14 Закона Республики Армения от 14 июня 2006 г. № ЗР-58 «О Конституционном Суде» (с изм. от 13.02.2014) // Официальные ведомости (вестник) Республики Армения. 2006. № 32 (487). Ст. 645.

¹⁹ Пункт 23.1.8 ч. 23.1 ст. 23 Закона Азербайджанской Республики от 23 декабря 2003 г. № 561-ПQ «О Конституционном суде» (с изм. от 27.12.2013) // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2004. № 1. Ст. 9.

²⁰ Статья 14 Конституционного закона Республики Таджикистан от 26 июля 2014 г. № 1083 «О Конституционном суде Республики Таджикистан» (с изм. от 08.08.2015) // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

²¹ Пункт 8 ч. 1 ст. 18 Федерального конституционного закона Российской Федерации от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм. от 14.12.2015) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

²² Пункт 4 ч. 4 ст. 14 Закона Республики Армения от 14 июня 2006 г. № ЗР-58 «О Конституционном Суде» (с изм. от 13.02.2014) // Официальные ведомости (вестник) Республики Армения. 2006. № 32 (487). Ст. 645; ст. 124 Кодекса Республики Беларусь от 29 июня 2006 г. № 139-З «О судостроительстве и статусе судей» (с изм. от 04.01.2014) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 107, 2/1236; п. 7 ч. 2 ст. 15 Конституционного закона Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. № 2737 «О Конституционном Совете Республики Казахстан» (с изм. от 04.07.2014) // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 24. Ст. 173; п. 1 ч. 1 ст. 5-1 Закона Кыргызской Республики от 9 июля 2008 г. № 141 «О статусе судей Кыргызской Республики» (с изм. от 07.07.2014) // ЭРКИНТОО. 2008. № 51; п. «б» ч. 1 ст. 19 Закона Республики Молдова от 13 декабря 1994 г. № 317-ХП «О Конституционном суде» (с изм. от 31.07.2015) // Официальный монитор Республики Молдова. 1995. № 8. Ст. 86; ст. 18 Закона Республики Узбекистан от 30 августа 1995 г. № 103-1 «О Конституционном суде Республики Узбекистан» (с изм. от 14.05.2014) // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1995. № 9. Ст. 178; п. 5 ч. 1 ст. 23 Закона Украины от 16 октября 1996 г. № 422/96-ВР «О Конституционном Суде Украины» (с изм. от 14.10.2014) // Ведомости Верховной Рады Украины. 1996. № 49. Ст. 272.

²³ Постановление Верховной Рады от 24 февраля 2014 г. № 775-VII «О реагировании на факты нарушения судьями Конституционного Суда Украины присяги судьи» // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

базовых гарантий статуса судьи²⁴. Вообще формулировка «нарушение присяги» в качестве основания для прекращения полномочий видится обширным понятием, в содержание которого «при желании» возможно включить любые действия члена органа конституционного контроля. Поэтому представляется необходимым детализировать соответствующее основание.

Интереса заслуживает ст. 14 Конституционного закона «О Конституционном суде Республики Таджикистан», в котором наряду с другими основаниями для досрочного прекращения полномочий судьи Конституционного суда закреплено нарушение установленного законодательством порядка по упорядочению традиций, торжеств и обрядов. В Таджикистане принят закон «Об упорядочении традиций, торжеств и обрядов в Республике Таджикистан»²⁵, целью которого является защита социальных интересов народа Таджикистана, содействие снижению уровня бедности и предотвращение излишних расходов, наносящих серьезный ущерб экономическим интересам и моральным устоям жизни граждан. Возможно, такое основание является данью уважения к традициям народа Таджикистана, которые надлежит соблюдать всем гражданам без исключения и независимо от занимаемых должностей, а также воздерживаться от чересчур пышных празднований. В законодательстве других государств СНГ, в том числе России, аналогов данному основанию нет.

Таким образом, в государствах — участниках СНГ конституционный контроль занимает важное место в системе государственной власти. Государства СНГ достаточно много внимания уделяют статусу членов органов конституционного контроля, и в частности основаниям для прекращения их полномочий. В целях гармонизации и сближения законодательства по вопросам конституционного контроля государства могли бы подумать о разработке модельного закона СНГ, посвященного конституционному контролю, в котором, помимо прочего, можно было бы урегулировать более четко основания для прекращения полномочий членов этих органов.

Библиографический список

1. Несмеянова С.Э. Правовые проблемы становления специализированного конституционного контроля в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1994. С. 19.
2. Закон Республики Армения от 14 июня 2006 г. № ЗР-58 «О Конституционном Суде» (с изм. от 13.02.2014 г.) // Официальные ведомости (вестник) Республики Армения. 2006. № 32 (487). Ст. 645.
3. Кодекс Республики Беларусь от 29 июня 2006 г. № 139-З «О судоустройстве и статусе судей» (с изм. от 04.01.2014) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 107, 2/1236.

4. Органический закон Грузии «О Конституционном Суде Грузии» от 31 января 1996 г. № 95-рс (Ведомости парламента Парламентис укцебани. 1996. № 001. 27 февраля.)

5. Конституционный закон Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. № 2737 «О Конституционном Совете Республики Казахстан» (с изм. от 04.07.2014) // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 24. Ст. 173.

6. Закон Кыргызской Республики от 9 июля 2008 г. № 141 «О статусе судей Кыргызской Республики» (с изм. от 07.07.2014) // ЭРКИНТОО. 2008. № 51.

7. Декрет Временного Правительства Кыргызской Республики от 12 апреля 2010 г. № 2 «О расформировании Конституционного суда Кыргызской Республики» // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

8. Закон Республики Молдова от 13 декабря 1994 г. № 317-ХІІІ «О Конституционном суде» (с изм. от 31.07.2015) // Официальный монитор Республики Молдова. 1995. № 8. Ст. 86.

9. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм. от 08.06.2015) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

10. Заявление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2014 г. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3156>

11. Конституционный Закон Республики Таджикистан от 26 июля 2014 г. № 1083 «О Конституционном суде Республики Таджикистан» (с изм. от 08.08.2015) // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

12. Закон Республики Таджикистан от 8 июня 2007 г. № 272 «Об упорядочении традиций, торжеств и обрядов в Республике Таджикистан» (с изм. от 21.07.2010) // Информационно-правовая система «Законодательства стран СНГ».

13. Закон Туркменистана от 16 марта 1995 г. № 34-І «О статусе депутата меджлиса Туркменистана» (с изм. от 28.03.2002) // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 1995. № 1. Ст. 2.

14. Закон Туркменистана от 9 января 2009 г. № 15-ІV «О Меджлисе Туркменистана» (с изм. от 23.05.2015) // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2009. № 1 (995). Ст. 15.

15. Закон Республики Узбекистан от 30 августа 1995 г. № 103-І «О Конституционном суде Республики Узбекистан» (с изм. от 14.05.2014) // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1995. № 9. Ст. 178.

16. Закон Украины от 16 октября 1996 г. № 422/96-ВР «О Конституционном Суде Украины» (с изм. от 14.10.2014) // Ведомости Верховной Рады Украины. 1996. № 49. Ст. 272.

17. Постановление Верховной Рады от 24 февраля 2014 г. № 775-VII «О реагировании на факты нарушения судьями Конституционного Суда Украины присяги судьи» // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

²⁴ Заявление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2014 г. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3156>

²⁵ Закон Республики Таджикистан от 8 июня 2007 г. № 272 «Об упорядочении традиций, торжеств и обрядов в Республике Таджикистан» (с изм. от 21.07.2010) // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

Конституционный совет Франции — полномочия в сфере организации и проведения референдума*

Антонов Алексей Владиславович,
советник Управления
Конституционного Суда
Российской Федерации

Статья посвящена полномочиям Конституционного совета Франции при контроле за организацией и проведением референдума. Дается общая характеристика института референдума во Франции и полномочий Конституционного совета в данной области. Кроме того, анализируется введенный конституционной реформой 2008 г. новый институт — референдум по инициативе парламентского меньшинства, а также ряд полномочий, возложенных на Конституционный совет при его проведении.

Ключевые слова: Конституционный совет Франции, референдум, референдум по инициативе парламентского меньшинства.

В соответствии со ст. 58–60 Конституции Франции Конституционный совет имеет полномочия по контролю за проведением выборов и референдумов¹. Указанный контроль распространяется на парламентские выборы и выборы Президента.

В.В. Маклаков в своей работе, посвященной институту референдума в зарубежных странах, приводит следующее определение: «Референдум — прямое голосование избирательного корпуса по какому-либо вопросу, представляющему общий интерес»².

Статья 3 Конституции Франции закрепляет: «Национальный суверенитет принадлежит народу, который осуществляет его через своих представителей и путем референдума». На основании данной конституционной нормы профессор М. Верпо³ относит референдум к прямому выражению суверенитета нации, указывая, что прямая демократия — это выражение прямого участия народа в осуществлении власти. В данном случае не имеется ни представительства, ни передачи полномочий.

Данная традиция имеет свои истоки в идеях французского философа эпохи Просвещения Ж.Ж. Руссо и деятеля Великой французской революции Э.Ж. Сиеса — сторонников концепции суверенитета народа. Возможность такого выраже-

ния воли народа была закреплена еще в ст. 6 Декларации прав человека и гражданина 1789 г.⁴

Во время Французской революции путем референдумов были приняты первые конституции (1793, 1795 и 1799 гг.). Позднее, в наполеоновскую эпоху и период империи, референдум имел характер плебисцитов. Он использовался Наполеоном I и Наполеоном III для учреждения и укрепления собственной власти. В дальнейшем, в период Третьей и Четвертой республик, референдумы не проводились. Новое обоснование и развитие данный институт получил после принятия Конституции Франции 1958 г.

Наличие полномочий Конституционного совета (далее — Совет или КС) по надзору за референдумом позволяет исследователям говорить о нем не только как об органе судебного конституционного контроля, осуществляющего предварительный и последующий контроль законов и международных соглашений, но и как о «политическом органе», исполняющем важную функцию в Пятой республике. В частности, С.В. Боботов, упоминая о данной области компетенции Совета, указывает, что данный вид контроля задействует «его юридические и неюридические полномочия»⁵. На наш взгляд, более точным было бы указать на «юрисдикционные» и «неюрисдикционные» полномочия⁶.

* Автор выражает свою благодарность и признательность профессору А.Н. Кокотову за замечания и советы, высказанные им после ознакомления с рукописью статьи.

¹ Статья 60 Конституции Франции. «Конституционный совет осуществляет надзор за правильностью мероприятий референдума, предусмотренных статьями 11 и 89 и в разделе XV. Он объявляет его результаты». Полный текст Конституции Франции 1958 г. с изменениями, внесенными 23 июля 2008 г. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf (дата обращения: 23.08.2015).

² Маклаков В.В. Референдум в зарубежных странах: учеб. пособие. М., 2014. С. 4.

³ Verpeaux Michel. Droit constitutionnel français. Paris, 2013. P. 137.

⁴ Статья 6 Декларации прав человека и гражданина 1789 г.: «Закон есть выражение общей воли. Все граждане имеют право участвовать лично или через своих представителей в его образовании...» Перевод на русский язык: Конституции государств Европы. Т. 3. М.: НОРМА, 2001.

⁵ Боботов С.В. Правосудие во Франции. М., 1994. С. 64.

⁶ Необходимо уточнить, что при контроле за выборами и референдумами Конституционный совет обладает тремя видами полномочий в зависимости от стадии процесса. На этапе до голосования он имеет консультативные функции, в ходе процедуры голосования — контрольные, а после проведения выборов осуществляет роль «судьи по избирательным спорам». Подробно данные полномочия будут описаны в соответствующих разделах статьи.

Необходимо отметить, что эти полномочия, наряду с контролем за выборами, можно рассматривать как механизм урегулирования споров, тесно связанных с реализацией политических прав граждан на управление государством, которые в соответствии с французской доктриной не могут быть разрешены в процессе обычного судопроизводства. Конституционный совет наделен компетенцией в отношении президентских, парламентских законодательных и сенатских выборов, а также голосования на референдуме. На наш взгляд, данные полномочия можно рассматривать как вид конституционно-контрольных полномочий. Безусловно, они обладают своей спецификой по сравнению с полномочиями в сфере нормоконтроля. Представляется, что политическая важность вопроса (проведение референдума, его итоги) настолько велика, что главным критерием надзора выступает Конституция, конституционный интерес. Поэтому логично, что в целом ряде стран такой функцией наделяются органы конституционного контроля. Контроль за соблюдением процедуры проведения референдума тем более важен, так как в результате принимается закон, который в дальнейшем, являясь «выражением воли нации», проявлением суверенитета, не подлежит проверке в рамках нормоконтроля⁷. Особое значение это приобретает при принятии конституционных законов, вносящих изменения в Основной закон.

Компетенция КС в данной области отчетливо выписывается в логику создателей Конституции 1958 г. — создание специального органа, контролирующего распределение полномочий между Парламентом и Правительством, и в частности общая тенденция на ограничение полномочий Парламента. Да и само голосование на референдуме, по нашему мнению, также является способом разрушения монополии Парламента на принятие решений, затрагивающих всех граждан.

Хотелось бы обратить внимание еще на одну деталь, которая может повлиять на восприятие данного института для российского исследователя, — качество перевода текста Конституции Франции. При написании статьи автором было обнаружено минимум два варианта: перевод на русский язык Конституции Франции, приведенный в издании «Конституции государств Европы». Том 3. М.: Норма, 2001, и полный текст Конституции Франции 1958 г. с изменениями, внесенными 23 июля 2008 г., размещенный на сайте Конституционного совета Французской Республики по состоянию на 19 августа 2009 г.⁸. При этом в переводе издательства «Норма» указано:

Статья 60

Конституционный Совет осуществляет надзор за правильностью мероприятий референдума, предусмотренных статьями 11 и 89 и в разделе XV. Он объявляет его результаты.

А в переводе, размещенном на сайте Конституционного совета, указано:

Статья 60

Конституционный совет следит за правильностью проведения всех мероприятий референдума, предусмотренных статьями 11 и 89 и в разделе XV. Он объявляет его результаты.

Таким образом, указание на «осуществление надзора», может увести исследователя в неправильном направлении, принимая во внимание дискуссию в юридической литературе о соотношении «контроля» и «надзора».

В первой части статьи будут рассмотрены вопросы, посвященные общей характеристике института референдума во Франции и полномочиям Конституционного совета при контроле за референдумом (I). Во второй части статьи будет дан анализ нового института — референдума по инициативе парламентского меньшинства, введенного конституционной реформой 2008 г., а также ряда новых полномочий, возложенных на Конституционный совет при его проведении (II).

**ЧАСТЬ I. ИНСТИТУТ РЕФЕРЕНДУМА
ВО ФРАНЦИИ И ПОЛНОМОЧИЯ
КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕТА
В ДАННОЙ ОБЛАСТИ**

Как уже указывалось во введении, идея референдума как воплощение народного суверенитета имеет глубокие корни во французской правовой традиции. Конституция Франции 1958 г. предусматривала несколько оснований для проведения референдумов. Кроме того, на созданный орган конституционного контроля — Конституционный совет, помимо прочего, была возложена миссия надзора за проведением референдумов.

В данной части статьи будет дана общая характеристика института референдума во Франции (A) и рассмотрен вопрос эволюции полномочий Конституционного совета при назначении и контроле за проведением референдумов (B).

A. Общая характеристика института референдума во Франции

Конституция Франции предусматривает несколько оснований для проведения референдума. После внесения поправок в 1995, 2005 и 2008 гг. в настоящее время этот институт прямо предусмотрен ст. 11, 88-5, 89 и, имплицитно, в ст. 53 Конституции. На Конституционный совет в соответствии со ст. 60 возлагается обязанность осуществления надзора за проведением референдума и объявления его результата.

Исторически в соответствии с первой редакцией ст. 11 Конституции данный институт находился

⁷ Décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962. Эта позиция была подтверждена им в решении Décision n° 92-313 DC du 23 septembre 1992, Loi autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (дата обращения: 23.08.2015).

⁸ Полный текст Конституции 1958 г. с изменениями, внесенными 23 июля 2008 г. по состоянию на 19 августа 2009 г. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe.pdf (дата обращения: 23.08.2015).

в руках Президента. Сама ст. 11 помещена в раздел II Конституции «Президент Республики».

Президент по предложению Правительства или совместному решению палат мог передать на референдум любой законопроект, касающийся организации публичной власти либо содержащий одобрение соглашения о Сообществе или разрешающий ратификацию какого-либо договора, не противоречащего Конституции⁹. Предложение о проведении референдума должно быть сделано в ходе сессии Парламента, так как в ходе обсуждения проекта Конституции было высказано опасение, что данное полномочие может быть использовано против Парламента. Хотя юридически инициатива должна исходить от Правительства, на практике данное предложение исходило от Президента.

В 1995 г. редакция статьи была изменена и добавлено положение, предусматривавшее правило, что если референдум проводится по предложению Правительства, то оно должно выступить с декларацией в каждой из палат, после чего в палатах производится обсуждение. Из текста статьи можно сделать вывод, что обе палаты Парламента могут также поставить вопрос о референдуме, но за все время действия Конституции они данным правом не воспользовались. В 2008 г. новая редакция предоставила право инициировать проведение референдума 1/5 членов Парламента (подробно эта процедура будет описана во второй части статьи).

Сфера применения референдума, проводимого в соответствии со ст. 11, в настоящее время включает следующие вопросы:

- об организации государственной власти;
- о реформах, касающихся экономической, социальной или экологической политики и публичных служб, им содействующих;
- принятие законопроекта, направленного на одобрение ратификации какого-либо договора, который, не вступая в противоречие с Конституцией, отразился бы на функционировании институтов.

Еще одним поводом для поведения референдума может стать пересмотр Конституции. В ст. 89 Конституции закреплено, что инициатива пересмотра Конституции принадлежит Президенту Республики, действующему по предложению Премьер-министра, и членам Парламента.

Проект новой Конституции может быть вынесен на референдум после того, как проект или пред-

ложение пересмотра Конституции были рассмотрены с соблюдением условий о сроке, установленных третьим абзацем ст. 42¹⁰ Конституции, и приняты в идентичной редакции обеими палатами.

Необходимо отметить, что, несмотря на прямое указание о проведении референдума по пересмотру Конституции, в 1962 и 1969 гг., в период президентства Ш. де Голля, дважды использовалось широкое толкование ст. 11 Конституции. В первый раз, в 1962 г., эта процедура была использована при проведении референдума по внесению изменений в Конституцию, устанавливающих прямой порядок избрания президента всем населением, а во второй, в 1969 г., при попытке учреждения регионов и изменения правил формирования Сената.

Таким образом, имеется коллизия между ст. 11 и ст. 89 Конституции. Положение ст. 11 о возможности вынесения на референдум любого законопроекта об организации государственной власти не расшифровано. Несмотря на то что многие ученые¹¹ склоняются к узкому толкованию данного термина, т.е. в рамках процедуры, предусмотренной ст. 11, может быть принят только обычный, но не органический закон, практика пошла по расширительному толкованию. В качестве аргумента в поддержку узкого толкования ст. 11 Конституции можно отметить, что процедуре принятия органических законов посвящена ст. 46 Конституции¹².

Кроме того, продолжая данный вопрос, следует отметить, что существует еще одна возможность обойти требование о референдуме при пересмотре Конституции. Так, ч. 3 ст. 89 предусматривает, что проект пересмотра Конституции не выносится на референдум, если Президент Республики решает передать его на рассмотрение Парламента, созываемого в качестве Конгресса; в этом случае проект пересмотра считается одобренным, если соберет три пятых поданных голосов. В качестве бюро Конгресса выступает бюро Национального собрания. Палаты Парламента выезжают в Версаль, и проводится совместное голосование. В.В. Маклаков указывает, что данный способ в период с 1958 по 2012 г. использовался более 20 раз. По его мнению, основными доводами, обосновывающими его использование, являются быстрота и экономичность¹³. Необходимо добавить, что в решении от 26 марта 2003 г.¹⁴ Конституционный совет высказался о своей некомпетентности при рассмотрении запроса

⁹ Цитируется по: Маклаков В.В. Указ. соч. С. 101.

¹⁰ Часть 3 ст. 42 (в ред. Конституционного закона от 23.07.2008 г.): «Обсуждение в ходе заседания, в первом чтении, проекта или предложения закона может проводиться в первой рассматривающей палате лишь по истечении шести недель со дня его внесения. Оно может проводиться во второй рассматривающей палате лишь по истечении четырех недель со дня передачи ей проекта или предложения».

¹¹ Oliva E. Droit Constitutionnel. 8 édition, SIREY, 2014. P. 248 ; Verpeaux Michel. Droit constitutionnel français. P. 496.

¹² Статья 46 Конституции: «Законы, которым Конституция придает характер органических, принимаются и изменяются на следующих условиях. Законопроект или законодательное предложение в первом чтении могут ставиться на обсуждение и на голосование палат лишь по истечении сроков, установленных третьим абзацем статьи 42. Однако, если в порядке, предусмотренном статьей 45, применяется ускоренная процедура, проект или предложение закона не может выноситься на обсуждение первой рассматривающей палаты до истечения пятнадцати дней с момента его внесения» (в ред. Конституционного закона от 23.07.2008 г.). Процедура, предусмотренная ст. 45, может применяться. Однако при отсутствии согласия между обеими палатами законопроект может быть принят Национальным собранием в последнем чтении только абсолютным большинством его членов. Органические законы, касающиеся Сената, должны быть приняты в одинаковой редакции обеими палатами. Органические законы могут быть промульжированы только после объявления Конституционным советом об их соответствии Конституции.

¹³ Маклаков В.В. Указ. соч. С. 107.

¹⁴ Décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003. Révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (дата обращения: 23.08.2015). Подробно см.: Камби Ж.П. Надконституционность: конец мифа. CAMBY J.-P. Supra-constitutionnalité: la fin d'un mythe // Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger.

о проверке закона о внесении изменений в Конституцию, принятого Конгрессом 17 марта 2003 г.

После реформы 2005 г. раздел XV Конституции «О Европейских Сообществах и Европейском Союзе» был изменен. В него была включена ст. 88-5¹⁵. Данная норма предусмотрела введение еще одного вида национального референдума. «Любой проект закона, разрешающего ратификацию договора, касающегося вступления какого-либо государства в Европейский Союз, выносится на референдум Президентом Республики».

Позднее, в 2008 г., в нее было внесено изменение, которое устанавливает, что на основании резолюции, принятой в идентичной редакции в результате голосования большинством в три пятых в каждой палате, Парламент может разрешить принятие законопроекта по процедуре, предусмотренной третьим абзацем ст. 89, то есть Конгрессом.

Можно отметить еще один вид референдума, проводимый в соответствии с Конституцией. Прямо не используя термин референдум, ч. 3 ст. 53, посвященная ратификации международных соглашений, предусматривает: «Любая уступка, обмен, присоединение территории недействительны без согласия заинтересованного населения». То есть фактически речь идет о проведении референдума на какой-либо части территории страны.

Законы, принятые на референдуме, обладают специальным статусом. Они не подлежат контролю со стороны Конституционного совета, так как в своем решении № 62-20 DC от 6 ноября 1962 г. он указал, что «в его задачу входит контроль законов, проголосованных Парламентом, и он не имеет полномочий рассматривать закон, принятый народом на референдуме, так как он представляет собой прямое выражение национального суверенитета»¹⁶.

Б. Полномочия Конституционного совета при назначении и надзоре за проведением референдумов

Анализ норм, приведенных в подчасть А, позволяет выделить органы, играющие главную роль в организации и проведении референдума. В первую очередь — это Президент, Правительство и Конституционный совет. Как было указано выше, Парламенту законодательством отводятся менее важные функции¹⁷.

Правовым фундаментом участия Конституционного совета в надзоре за референдумом является ст. 60 Конституции. Действующая редакция с учетом изменений, внесенных конституционными законами от 28 марта 2003 г. и от 1 марта 2005 г., предусматривает, что он осуществляет надзор за правильностью мероприятий референдума, предусмотренных ст. 11 и 89 и в разделе XV, а также объявляет его результаты. Предыдущая редакция статьи не включала в себя ссылки на вышеуказанные статьи и просто констатировала, что КС осуществляет надзор и провозглашает результаты референдума¹⁸. Норма Конституции детализирована в Ордонансе № 58-1067 от 7 ноября 1958 г., содержащем органический закон «О Конституционном совете», а именно в главе VII «Наблюдение за мероприятиями по референдуму и за объявлением его результатов».

В частности, ст. 46 закона предусматривает, что Правительство «консультируется с Конституционным Советом об организации мероприятий, связанных с референдумом. Совет немедленно уведомляет обо всех мерах, принятых в этом отношении».

Сравнивая положения ст. 60 Конституции и ст. 46 закона, можно сделать вывод, что последняя значительно сузила компетенцию Совета, сведя ее до «консультирования». По данному вопросу Совет выносит не решения, а мнения (avis). Мнения не являются публичными. Профессор М.А. Крутоголов¹⁹ приводит пример, когда негативное мнение Совета было проигнорировано при проведении в 1962 г. референдума. В своем мнении Совет негативно высказался по вопросу возможности использования ст. 11 для пересмотра Конституции. Однако референдум был проведен, и Совет вынужден был провозгласить его результаты. Таким образом, на стадии, предшествующей референдуму, мнение Совета имеет значение лишь консультативного. Конституционный совет лишен права вето или вынесения решения по существу. Эту позицию Совет высказал в решениях о неприемлемости от 23 декабря 1960 г. № 60-2 и № 61-3 и REF²⁰ и подтвердил 3 апреля 1962 г. в решении № 62-6 REF²¹. В п. 1 решения констатируется, что полномочия Конституционного совета, так как они закреплены в Ордонансе, включающем органический закон от 7 ноября 1958 г., являются чисто консультационными, в том,

2003. Vol. 119. N 3. P. 671–688. Реферат статьи в издании: Конституционное право: Новейшие зарубежные исследования : сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отд. Правоведения ; отв. ред. Г.Н. Андреева. М., 2005. 228 с. (Сер. Правоведение). URL: http://inion.ru/index.php?page_id=74&id=252 (дата обращения: 23.08.2015). Представляются интересными два вывода, сделанные автором при анализе данного решения. Во-первых, по его мнению, Конституционный совет приравнял первоначальную учредительную власть — референдум и производную — Конгресс. Во-вторых, делается вывод, что Конституционный совет, созданный учредительской властью, не имеет права контролировать саму эту власть.

¹⁵ Введена Конституционным законом от 1 марта 2005 г., в настоящее время действует в редакции Конституционного закона от 23 июля 2008 г.

¹⁶ Décision n° 62-20 DC du 06 novembre 1962. Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (дата обращения: 23.08.2015). Можно добавить, что в соответствии со ст. 61 Конституции законодательные предложения, предусмотренные в ст. 11, до их вынесения на референдум должны быть представлены в Конституционный совет, который высказывается об их соответствии Конституции.

¹⁷ Статья 11 Конституции предусматривает, что Президент Республики передает законопроект на референдум по предложению Правительства во время сессии Парламента или по совместному предложению обеих палат Парламента. Последний может выступить против проведения референдума по инициативе Правительства, но, как указывает В.В. Маклаков в цитированной выше работе, депутаты не имеют права голосовать по данному вопросу, а имеют право только провести дебаты.

¹⁸ Naissance de la Cinquième République. Press de la Fondation Nationale des sciences politique. 1990. P. 203.

¹⁹ Крутоголов М.А. Конституционный совет Франции. М.: Наука, 1993. С. 170.

²⁰ Décision n° 60-2 REF du 23 décembre 1960. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (дата обращения: 23.08.2015).

²¹ Décision n° 62-6 REF du 03 avril 1962. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (дата обращения: 23.08.2015).

что касаются операций, предшествующих референдуму, в том числе и по установлению списка организаций, уполномоченных использовать официальные средства пропаганды. Ни один закон не наделяет его полномочиями рассматривать жалобы на решения Правительства по данному вопросу. В отношении полномочий, предусмотренных ст. 50²², Совет имеет юрисдикционные полномочия, т.е. компетентен рассматривать жалобы.

Таким образом, как следует из решения Совета, необходимо отделять полномочия Конституционного совета по контролю за операциями, предшествующими референдуму, от полномочий по контролю за операциями, непосредственно относящимися к голосованию, и операциями по подсчету голосов

Совет истолковал ст. 50 Ордонанса как наделяющую его юрисдикционными свойствами и посчитал себя полностью компетентным. Рассмотрение жалоб на нарушение при процедуре голосования производится Советом с использованием норм, закрепленных в специальном регламенте от 5 октября 1988 г.²³

Аналогичными полномочиями Совет наделен в рамках ст. 47 Ордонанса 1958 г. Он имеет право представить свои замечания по перечню организаций, правомочных использовать официальные средства пропаганды и агитации, такие как радио и публичное телевидение. На практике к ним относятся парламентские партии и партии, прошедшие в Европейский парламент.

Операции по организации референдума производятся Правительством на основании декрета Президента. Долгое время, данный тип решений выпадал из поля обжалования. Конституционный совет и Государственный совет отказывались их контролировать, обосновывая свою позицию отсутствием компетенции и тем, что данные акты относятся к так называемым актам управления (*acte de gouvernement*). В соответствии с французской доктриной данный тип актов исключен из области обжалования, так как они рассматриваются в виде «актов управления»²⁴. В 1993 г. комиссия Веделя внесла предложение разрешить Конституционному совету осуществлять предварительный

контроль. Однако законодательного оформления данная инициатива не получила.

Только в 2000 г. Конституционный совет самостоятельно пересмотрел свою позицию и согласился осуществлять контроль декретов о созыве избирателей. В своем решении 2000-21 REF от 25 июля 2000 г.²⁵ Совет указал: «...*обжалуемый декрет был предварительно передан правительством для консультации в соответствии со статьей 46 Ордонанса, и, следовательно, у избирателя отсутствует право на обжалование. Вместе с тем, в связи с наличием у Совета полномочий по общему контролю за осуществлением голосований, которые возложены на него статьей 60 Конституции, он правомочен рассмотреть жалобу, в которой ставится вопрос о проведении предварительных операций, в случае, если признание данной жалобы неприемлемой в дальнейшем может повлечь ущерб предстоящим операциям по проведению референдума и серьезно повредит последующему контролю, а также посягает на нормальное функционирование государственной власти. ...В данном деле Совет, в виде исключения, вынесет решение в связи с наличием оснований, обусловленных сущностью обжалуемых актов и возможным ущербом*». Таким образом, основанием для предварительного контроля были указаны особые обстоятельства и возможный существенный ущерб.

Аналогичные доводы были высказаны Советом в 2005 г. при проведении контроля предварительных операций референдума, о ратификации Конституции для Европы²⁶.

Вместе с тем в решении от 3 мая 2005 г.²⁷, рассмотрев дело, посвященное обжалованию решения министра иностранных дел провести рекламную кампанию в поддержку ратификации «Конституции для Европы», путем вывешивания плакатов с извлечениями из «Европейской Конституции», Конституционный совет признал себя некомпетентным и указал, что в данном случае заявитель должен был бы обратиться в органы административной юстиции²⁸.

В решении от 19 мая 2005 г.²⁹ по жалобе Ж. Габбаро, Арпа и Р.Ж. Хоффера, которые требовали аннулировать ряд статей декретов о вынесении

²² Статья 50 Ордонанса № 58-1067 от 7 ноября 1958 г., содержащего органический закон «О Конституционном совете»: «Совет рассматривает все жалобы и принимает по ним окончательное решение. В случае констатации нарушений в проведении мероприятий, связанных с референдумом, Конституционный совет вправе оценивать, в зависимости от сути и тяжести нарушений, необходимо ли продолжать указанные мероприятия, либо следует вынести решение об их полной или частичной отмене. Совет рассматривает все жалобы и принимает по ним окончательное решение». Таким образом, после начала голосования Конституционный совет получает новые полномочия и переходит от консультативной к контрольной (через посредничество своих уполномоченных представителей), а затем к юрисдикционной роли — рассмотрению жалоб на нарушения.

²³ Décision n° 88-51 ORGA du 05 octobre 1988 portant règlement applicable à la procédure suivie par le Conseil constitutionnel pour les réclamations relatives aux opérations de référendum. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (дата обращения: 23.08.2015).

²⁴ В связи с ратификацией Францией Европейской конвенции о правах человека в настоящее время данная концепция постепенно пересматривается в сторону расширения права на судебное обжалование данного типа актов.

²⁵ Décision n° 2000-21 REF du 25 juillet 2000. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (дата обращения: 23.08.2015).

²⁶ Décision n° 2005-31 REF du 24 mars 2005. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (дата обращения: 23.08.2015).

²⁷ Décision n° 2005-36 REF du 03 mai 2005. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (дата обращения: 23.08.2015).

²⁸ По вопросу о распределении компетенции между Конституционным советом и Государственным советом можно сослаться на анализ практики этих двух органов, приведенный в монографии М. Верпо, посвященной Конституционному совету: Verreaux Michel Le Conseil constitutionnel 2-e édition, La Documentation Française. P. 86–87. Как указывает автор, два органа с 1981 г. пытались определить свою компетенцию в данном вопросе, что зачастую вызывало опасность «отказа в правосудии». В результате с 1993 г. Государственный совет признал себя компетентным рассматривать жалобы на отдельные административные акты, в частности распределение времени на национальном телевидении и радио. Конституционный совет, в свою очередь, компетентен рассматривать законность административных актов, которые определяют соответствие законам совокупности предварительных операций по референдуму.

²⁹ Décision n° 2005-35 REF du 19 mai 2005. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (дата обращения: 23.08.2015).

проекта закона на референдум и об организации референдума, Конституционный совет, подтвердив свою компетентность рассмотреть данные жалобы, сославшись на позицию, выработанную в 2000 г., вместе с тем указал, что он не компетентен ни изменить декрет Президента, ни распорядиться об отложении голосования.

Однако из содержания решения, а именно, из п.п. 5–13 следует, что Конституционный совет осуществил контроль как самих декретов, так и документов, прилагаемых к декрету, — пояснительной записки к проекту закона. Таким образом, в данном деле налицо расширение компетенции Конституционного совета, причем он самостоятельно расширил объем контроля. Постепенный отход Совета от выработанных ранее позиций, их эволюция объясняются, по-видимому, доктринальным воздействием и тенденцией на расширение компетенции Конституционного совета.

При проведении референдума контроль за операциями осуществляется при помощи уполномоченных, назначенных Конституционным советом, с согласия соответствующих министров, из числа судебных чиновников системы судов общей юрисдикции или административных судов. Они осуществляют контроль за проведением мероприятий, связанных с референдумом, и докладывают в Совет. Примером может служить решение от 17 марта 2005 г.³⁰, которым Конституционный совет назначил уполномоченными: заместителей докладчиков при Конституционном совете³¹, председателей апелляционных судов и высших апелляционных судов (в заморских департаментах³²) и назначенных ими магистратов, а также председателей административных судов и назначенных ими магистратов ряда крупных городов, расположенных в заморских департаментах. Согласно источникам³³ около 1500 уполномоченных принимали участие в контроле за проведением референдума. Они контролировали около 55 000 участков для голосования. В их задачу входит проверка состава комиссий на участках, контроль проведения голосования и процедуры подсчета голосов (ст. L. 85-1 Избирательного кодекса). При этом они координируют свои действия с председателем апелляционного суда, который является основным уполномоченным. Уполномоченные имеют право связы-

ваться по телефону напрямую с Конституционным советом и докладывать устно и письменно о выявленных нарушениях. Кроме того, они могут составить протокол о выявленных нарушениях.

Все протоколы, жалобы и доклады в течение трех дней предаются в Конституционный совет. В помещении Конституционного совета докладчики-помощники рассматривают их и выносят решения. Конституционный суд в течение трех дней заседает постоянно. В отдельных, особо серьезных, случаях Конституционный совет в полном составе рассматривает жалобы и выносит окончательное решение.

Конституционный совет непосредственно обеспечивает контроль над общим подсчетом голосов и в соответствии со ст. 51 провозглашает результаты референдума³⁴. Указание об этом должно содержаться в декрете о проммульгации закона, одобренного народом.

Таким образом, при проведении референдума в соответствии со ст. 11 и 89 и разделом XV Конституции Конституционный совет обладает консультативными, организационными и юрисдикционными полномочиями. В зависимости от стадии объем его полномочий изменяется. Вместе с тем можно отметить увеличивающийся объем юрисдикционной составляющей — рассмотрение жалоб как на стадии, предшествующей референдуму, так и в ходе процедуры референдума.

ЧАСТЬ II. РЕФЕРЕНДУМ, ПРОВОДИМЫЙ В СООТВЕТСТВИИ С ЧАСТЬЮ 3 СТАТЬИ 11 КОНСТИТУЦИИ ФРАНЦИИ

Как уже отмечалось в литературе³⁵, приход к власти Н. Саркози дал импульс для проведения конституционной реформы 2008 г. В Конституцию были внесены множественные поправки, целью которых было развитие демократии, обновление государственных институтов и расширение полномочий парламента.

В частности, обновленная редакция ст. 11 закрепила ряд важных изменений и ввела новую процедуру референдума, который может быть организован по инициативе одной пятой части членов Парламента, поддержанной одной десятой частью избирателей.

³⁰ Décision n° 2005-32 REF du 17 mars 2005. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (дата обращения: 23.08.2015).

³¹ Этот институт предусмотрен ч. 2 ст. 36 Ордонанса «...Ежегодно, в первой половине октября, Конституционный Совет утверждает список из десяти докладчиков-помощников, избираемых из числа докладчиков Государственного Совета и советников-референтов Счетной палаты. Докладчики-помощники не имеют права голоса». Примером такого рода решения может служить Решение n° 2014-131 ORGA от 23 октября 2014 г. о назначении докладчиков-помощников на 2014–2015 гг.

³² Департаменты Франции, расположенные не в Европе, а на островах в Карибском море, Индийском и Тихом океане или в Южной Америке).

³³ Camby J.P.: «Le Conseil constitutionnel, juge électoral», Sirey 1996. Les attributions du Conseil constitutionnel en matière référendaire. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (дата обращения: 23.08.2015).

³⁴ Примером может служить решение о провозглашении результатов референдума от 29 мая 2005 г. В данном решении Совет в п.п. 1–5 на основании поданных жалоб и замечаний уполномоченных магистратов аннулировал результаты голосования на нескольких участках для голосования, а в п. 6 провозгласил результаты референдума, указав количество избирателей, число проголосовавших, и количество избирателей, проголосовавших «за» и «против». Décision n° 2005-38 REF du 01 juin 2005. Proclamation des résultats du référendum du 29 mai 2005. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (дата обращения: 23.08.2015).

³⁵ Подробнее о конституционной реформе 2008 г. в целом и ее отдельных аспектах см., напр.: Масловская Т.С. Конституционная реформа во Франции // Весник Канстытуцыйнага Суда РБ. 2009. № 1. С. 143–153; Антонов А.В. Реформа Конституционного совета Франции // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 2. С. 27–38; Антонов А.В. Основные направления реформирования региональных и местных органов власти во Франции. Местное самоуправление и развитие территорий. Пермь, 2014. URL: <http://zakon.ru/antonfr/publications>

Ниже будут рассмотрены изменения, внесенные в институт референдума в ходе конституционной реформы 2008 г. и принятия новой редакции ст. 11 Конституции, а также Органического закона № 2013-1114 «О применении статьи 11 Конституции» (А). А также будут проанализированы новые полномочия Конституционного совета в связи с внесением в Ордонанс № 58-1067 от 7 ноября 1958 г., содержащий органический закон «О Конституционном совете», новой главы VI бис «О проверке предложения закона, поданного с применением части 3 статьи 11 Конституции» (Б).

А. Изменения, внесенные в институт референдума в ходе конституционной реформы 2008 года

Предложения по обновлению института референдума были внесены Комитетом по изучению и внесению предложений по модернизации и восстановлению равновесия институтов V Республики (Comite de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République) под председательством Эдуара Балладюра (далее — Комитет Балладюра)³⁶. Для реализации предложений Комитета Балладюра по конституционной реформе был принят конституционный закон № 2008-724 от 23 июля 2008 г. «О модернизации институтов V Республики»³⁷.

В частности, обновленная редакция ст. 11 закрепила ряд важных изменений. Во-первых, был расширен предмет референдумов — новелла добавила в перечень вопросов, выносимых на референдум: «любой законопроект, о реформах, касающихся экономической, социальной или экологической политики». Во-вторых, часть вторая данной статьи закрепила возможность проведения референдума по инициативе парламентариев, поддержанной избирателями.

Как следует из текста статьи, референдум может быть организован по инициативе одной пятой части членов Парламента, поддержанной одной десятой частью избирателей, внесенных в списки избирателей. Эта инициатива оформляется в виде предложения закона и не может быть направлена на отмену законодательного положения, промульгированного менее чем год назад.

Кроме того, новая редакция ст. 11 Конституции особо оговаривает, что, если предложение закона, внесенного по инициативе 1/5 парламентариев и поддержанный 1/10 частью избирателей, не было рассмотрено обеими палатами Парламента в течение срока, установленного органическим законом, Президент Республики выносит его на референдум. Однако, если предложение закона не

принято французским народом, то никакое новое предложение референдума по тому же вопросу не может быть представлено в течение двух лет со дня голосования.

Часть 3 ст. 11 Конституции закрепила, что условия представления данной инициативы и условия, на которых Конституционный совет контролирует соблюдение положений предыдущего абзаца, будут определяться специально принятым органическим законом.

Как и предусматривает Конституция, нормы ст. 11 были детализированы в Органическом законе № 2013-1114 «О применении статьи 11 Конституции»³⁸. Далее будет дан общий сравнительный анализ ст. 11 Конституции и норм органического закона.

Как указывают исследователи³⁹, при подготовке проекта о реформировании института референдума Комитет Балладюра частично воспроизвел предложения консультативного комитета по изменению Конституции под руководством Веделя, разработанные еще в 1993 г. В отличие от проекта Комитета Балладюра, проект 1993 г. предлагал, что проект закона, внесенный по инициативе 1/5 парламентариев и поддержанный 1/10 частью избирателей, должен был быть рассмотрен Парламентом, проголосован, и в случае его отклонения Конституционный совет должен был организовать проведение референдума. Таким образом, единственной возможностью не выносить законопроект на референдум могло бы быть его принятие Парламентом. (При обсуждении данного предложения в 2008 г. в комитете отметили, что таким образом он противоречил общей тенденции на усиление власти Парламента, т.е. фактически ставит Парламент перед ультиматумом).

Т.С. Масловская в своей статье⁴⁰ относит референдум, предусмотренный ч. 2 ст. 11 Конституции, к референдуму по совместной парламентской и народной инициативе. Такой вывод был возможен и справедлив при первичном рассмотрении данной новеллы в Конституцию, однако анализ органического закона, о котором речь пойдет ниже, а также решения Конституционного совета по данному вопросу позволяют сделать иные выводы. Если буквально толковать нормы закона, то сама процедура позволяет отнести его к референдуму, инициированному парламентским меньшинством, при этом поддержка граждан является дополнительным условием.

В частности, К. Жисло⁴¹ указывает, что речь не может идти о референдуме по народной инициативе или смешанной инициативе. В своем

³⁶ Rapport fait au nom du Comite de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, Une Ve République plus démocratique. URL: <http://www.comite-constitutionnel.fr/actualités/?mode=détails&id=48> (дата обращения: 23.08.2015)/

³⁷ la Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte= JOR FTEXT000019237256> (дата обращения: 23.08.2015).

³⁸ Loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 23.08.2015).

³⁹ Prélôt Pierre-Henri L'initiative parlementaire-citoyenne de l'article 11 de la Constitution Analyse du projet de loi organique n° 3072 portant application de l'article 11 de la Constitution déposé à l'Assemblée nationale le 22 décembre 2010. Constitutions 2011. P. 175.

⁴⁰ Масловская Т.С. Конституционная реформа во Франции. С. 143–153.

⁴¹ Geslot Ch. La mise en oeuvre du référendum d'initiative minoritaire. AJDA 2014. P. 893.

решении 2013-681 DC от 5 декабря 2013 г.⁴² Конституционный совет ясно указал, что речь идет только об инициативе 1/5 членов Парламента в форме внесения в одну из палат проекта закона. Таким образом, инициаторами всегда являются парламентарии, которые вносят проект закона, и после проверки Конституционным советом данный законопроект передается для сбора подписей избирателей. Необходимо отметить, что депутаты могут принадлежать разным палатам, но проект должен быть внесен в одну из них.

Как указывалось выше, 6 декабря 2013 г. был принят Органический закон № 2013-1114 «О применении статьи 11 Конституции», который детализировал нормы Конституции, и в частности саму процедуру внесения проекта закона парламентариями, детально регламентировал контроль Конституционным советом проекта закона и процедуры сбора подписей в поддержку законопроекта, а также регламентировал сам процесс сбора подписей и проведение дальнейших операций в Парламенте и в ходе проведения референдумов.

В пояснительной записке к проекту⁴³ указано, что новая процедура предназначена для расширения сферы прямой демократии и должна предоставить гражданам право инициативы, которые могли бы привести к организации национального референдума.

Статья 1 вышеуказанного закона описывает процедуру, касающуюся законодательных предложений, представленных в соответствии со ст. 11 Конституции. В частности, предусматривается, что законопроект, представленный членами Парламента в соответствии с третьим пунктом ст. 11 Конституции, передается в бюро Национального собрания или Сената с целью его передачи в Конституционный совет.

Таким образом, для начала процедуры необходимо, чтобы не менее 1/5 членов Парламента выступили с законодательной инициативой. Принимая во внимание, что Парламент Франции включает 925⁴⁴ членов и состоит из верхней палаты — Сената и нижней палаты — Национального собрания, необходимо, чтобы не менее 185 парламентариев высказались за данный проект.

Законопроект направляется в Конституционный совет председателем соответствующей палаты. С момента передачи ни одна подпись не может быть добавлена или отозвана.

Необходимо отметить, что в отличие от народной инициативы, получившей распространение в странах Европы, во Франции выбрана форма «парламентской» инициативы, поддержанной гражда-

нами. Это объясняет ее особенности и применяемые требования.

Предложение закона, выносимого на референдум, подчиняется стандартным правилам требований к законопроектам, применяемым в Парламенте. Они включают в себя:

- на стадии внесения проекта должно быть соблюдено правило о соответствующем субъекте законодательной инициативы. Несмотря на ссылку в ст. 11 Конституции об 1/5 «членов парламента», подача законопроекта в бюро Палаты может быть произведена только ее членами, т.е. проект может быть внесен в Сенат или Национальное собрание соответственно группой сенаторов или депутатов. Сама по себе инициатива референдума по этому предложению может содержать подписи как депутатов, так и сенаторов. Таким образом, задачей может быть продвижение законопроекта, внесенного за несколько месяцев или лет, для этого она должна быть внесена повторно;

- финансовая допустимость в соответствии со ст. 40 Конституции, которая гласит: «Предложения и поправки, внесенные членами Парламента, не могут быть приняты, если следствием их принятия явится либо сокращение государственных ресурсов, либо увеличение государственных расходов». Вместе с тем внесение предложения закона именно в такой процедуре приостанавливает процесс проверки и рассмотрения законопроекта самим Парламентом. На это особо обратил внимание Конституционный совет в постановлении⁴⁵. Кроме того, он особо указал, что будет проверять внесенный проект на соответствие данному критерию;

- соблюдение требований ст. 41 Конституции о распределении полномочий: «Если в ходе законодательной процедуры обнаружится, что предложение или поправка не относятся к области закона или противоречат делегированию полномочий, проведенному в соответствии со статьей 38, то Правительство может заявить об их неприемлемости. В случае разногласий между Правительством и председателем соответствующей палаты Конституционный совет по просьбе той или другой стороны выносит решение в восьмидневный срок»;

- соответствие процедуре законодательного обсуждения. После того как выполнены условия, касающиеся парламентских подписей и народной поддержки (см. ниже), первая палата для обсуждения законопроекта будет та, в бюро которой он был подан⁴⁶.

После передачи Председателем палаты проекта в Конституционный совет последний осуществляет предварительный контроль. Нормы закона,

⁴² Conseil constitutionnel décision 2013-681 DC du 5 décembre 2013. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (дата обращения: 23.08.2015).

⁴³ Exposé des motifs Projet de loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/> (дата обращения: 28.08.2015).

⁴⁴ Парламент включает 348 сенаторов и 577 депутатов. 1/5 членов парламента можно набирать из состава обеих палат.

⁴⁵ Conseil constitutionnel décision 2013-681 DC du 5 décembre 2013. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (дата обращения: 23.08.2015).

⁴⁶ В соответствии со ст. 39 Конституции Франции законодательная инициатива принадлежит одновременно Премьер-министру и членам Парламента, т.е. членам Национального собрания и Сената. По общему правилу законопроекты могут быть внесены в любую палату ее членом или группой членов.

регулирующие полномочия, критерии проверки и действия Конституционного совета, будут подробно проанализированы в подчасти Б.

Если Конституционный совет придет к выводу, что при внесении инициативы соблюдены все условия приемлемости и конституционности, то он выносит решение, которое публикуется в *Journal officiel* («Официальном журнале»), а также проект закона и точное минимальное количество избирателей, чьи подписи в поддержку должны быть собраны.

На этапе сбора подписей в поддержку основную роль играет Министерство внутренних дел, а сам сбор подписей осуществляется под контролем Конституционного совета. Открытие сбора подписей в поддержку начинается с начала следующего месяца после публикации решения Конституционного совета. Продолжительность данной процедуры — девять месяцев. Они могут собираться в электронном виде либо при отсутствии такой возможности в письменном виде в специальном бюро или консульстве. Предусмотрено, что гражданин может попросить уполномоченное лицо или консула внести его подписи в электронный реестр.

Законом установлены специальные правила при совпадении периода сбора подписей и общенациональных выборов. Так, например, если президентские выборы или общие выборы запланированы в течение шести месяцев после принятия решения Конституционного совета, то сбор подписей начинается в первый день второго месяца, следующего за проведением последних выборов, предусмотренных или назначенных.

В случае если данная процедура совпадает с роспуском Национального собрания, объявлением вакантным поста Президента или постоянной нетрудоспособности Президента Республики, установленной Конституционным советом, то период сбора подписей приостанавливается, начиная с даты публикации декрета об объявлении выборов. Этот период продолжается с первого дня второго месяца после выборов.

После окончания периода сбора подписей Конституционный совет проверяет все жалобы и устанавливает число подписей, собранных в поддержку. Если количество превышает установленный им минимум, то проект закона передается на рассмотрение в Парламент. Решение Конституционного совета публикуется в «Официальном журнале».

Статья 9 закона устанавливает, что, если законопроект не рассматривался по крайней мере один раз каждой из двух парламентских ассамблей в течение шести месяцев после опубликования в «Официальном журнале» решения Конституционного совета, провозгласившего, что он получил поддержку не менее одной десятой части избирателей, зарегистрированных в избирательных списках, Президент Республики выносит его на референдум. Этот период приостанавливается между

двумя очередными сессиями. Таким образом, инициативы, поддержанной 185 парламентариями и около 4,5 миллиона избирателей, недостаточно, чтобы назначить референдум. Она только запускает шестимесячный срок, установленный законом, в течение которого две палаты должны рассмотреть законопроект, который послужил причиной инициативы референдума.

Если законопроект обсуждался в палатах в течение шести месяцев, то референдум может не проводиться. Вне зависимости от того, какое решение было принято: принятия, изменения или отклонения предложения, — ст. 9 органического закона определяет, что требование считается выполненным, когда предложение было «предметом по крайней мере в одном чтении обеими палатами» в период шести месяцев. Поэтому можно предположить, что принятие процессуального решения, например решения об отклонении, даже без того, чтобы закон фактически обсуждался палатой, может привести к отказу в проведении референдума.

Это приводит к выводу, что на практике такого рода референдумов будет мало, о чем, кстати, указывалось еще при подготовке закона для пересмотра Конституции 23 июля 2008 г. Как пишет Жан-Люк Варсман: «...отказ от рассмотрения палатами Парламента законопроекта, который получил значительное количество подписей, кажется еще менее вероятным, принимая во внимание, что в соответствии с новой редакцией статьи 48 Конституции каждая палата может свободно определять значительную часть своей повестки дня»⁴⁷.

Б. Полномочия Конституционного совета в связи с внесением в Ордонанс № 58-1067 от 7 ноября 1958 года, содержащий органический закон «О Конституционном совете», новой главы VI бис «О проверке предложения закона, поданного с применением части 3 статьи 11 Конституции»

Статья 2 Органического закона № 2013-1114 «О применении статьи 11 Конституции» от 6 декабря 2013 г. предусмотрела внесение изменений в Ордонанс № 58-1067 от 7 ноября 1958 г., содержащий органический закон «О Конституционном совете», а именно ввела новую главу VI бис, содержащую ст. 45-1–45-6, которые детально регламентируют участие Конституционного совета в процедуре инициативы парламентариев, поддержанной избирателями.

Новая ст. 45-1 предусматривает, что Совет после того, как предложение закона передано председателем одной из палат для рассмотрения в соответствии с ч. 4 ст. 11 Конституции, немедленно уведомляет Президента Республики, Премьер-министра и Председателя второй палаты.

На Конституционный совет возлагается обязанность в течение месяца вынести решение по вопросам:

— соблюдено ли требование о необходимом количестве подписей депутатов или сенаторов под

⁴⁷ Warsmann J.-L. Rapport au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, Assemblée nationale, 2e lecture, n° 1009, juillet 2008, p. 69. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr> (дата обращения: 23.08.2015).

законопроектом согласно норме, установленной в ст. 11 Конституции, которая, как уже указывалось, составляет не менее 185 парламентариев;

— соблюдены ли требования о предмете закона по смыслу первого абзаца ст. 11 Конституции. Таким образом, он должен относиться к вопросам «об организации государственной власти, о реформах, касающихся экономической, социальной или экологической политики и публичных служб, им содействующих», или быть направленным «на одобрение ратификации какого-либо договора, который, не вступая в противоречие с Конституцией, отразился бы на функционировании институтов»;

— соблюден ли запрет, установленный в третьем абзаце ст. 11 Конституции, т.е. что предложение закона не может быть направлено на отмену законодательного положения, промульгированного менее чем год назад;

— соблюден ли запрет, закрепленный в шестом пункте ст. 11 Конституции, о том, что новое предложение референдума по тому же вопросу не может быть представлено в течение двух лет со дня голосования; эта дата определяется от даты регистрации запроса в КС;

— соответствует ли проект закона в целом Конституции (при наличии противоречия процедура прерывается).

Конституционный совет в данном случае осуществляет и формальный, и материальный контроль. Если сравнить его с имеющимися полномочиями по контролю законов, то можно напомнить, что КС при проведении предварительного контроля в рамках ст. 61 Конституции применяет принцип возможного отделения нормы от закона — если отдельная норма признана неконституционной, а в целом закон соответствует Конституции, то возможно признание закона в целом конституционным, за исключением определенной нормы. В данном случае ст. 45-2 закона предусматривает, что «никакое положение закона не противоречит Конституции»⁴⁸.

Таким образом, можно сделать вывод, что в отличие от «классического» референдума, проводимого по решению Президента Республики по предложению Правительства или Парламента, референдум по парламентской инициативе не может привести к принятию закона (обладающего особым статусом закона, принятого на референдуме и не подлежащего контролю Конституционным советом), противоречащего действующей Конституции.

Кроме того, при проверке органического закона в своем решении 2013-681 DC от 5 декабря 2013 г.⁴⁹ Конституционный совет указал: «После внесения в палату процедура внесения должна подчиняться общим правилам законодательной процедуры, но, с другой стороны, данная форма внесения

проекта приостанавливает парламентские процедуры и Конституционный совет сам проверит соответствие статье 40 и конституционность законопроекта в целом». Также Конституционный совет в п. 9 решения сделал вывод, что ни одна из норм Конституции не позволяет парламентариям, внесшим законопроект, отозвать свою инициативу или помешать сбору подписей в его поддержку.

На первый взгляд встает вопрос, почему сама по себе техническая задача — проверка подписей депутатов доверена Конституционному совету — органу конституционного контроля. Как мы уже указывали во введении, французская доктрина исходит из того, что контроль за соблюдением процедуры проведения референдума тем более важен, что в результате референдума принимается закон, который в дальнейшем, являясь «выражением воли нации», проявлением суверенитета, не подлежит проверке в рамках нормоконтроля. В данном случае налицо реализация Конституционным советом своих полномочий по контролю с целью не допустить возможности, даже на начальном этапе, какого-либо порока в осуществлении «выражения воли нации». Соблюдение процедуры и ее контроль Советом выступают гарантом реализации «суверенитета нации».

Если в процессе рассмотрения законопроекта Конституционный совет посчитает, что какое-либо из перечисленных условий не соблюдено, то процедура заканчивается.

В случае, когда все условия соблюдены, под контролем Конституционного совета начинается сбор подписей в поддержку законопроекта. Он следит за правильностью действий по сбору подписей.

При этом он проверяет и окончательно разрешает все жалобы. Любой избиратель может обратиться в Конституционный совет в период сбора подписей или в течение десяти дней со дня закрытия сбора подписей.

Для рассмотрения жалоб закон предусмотрел создание коллегии из трех членов, назначаемых Конституционным советом, сроком на пять лет по предложению его Председателя, которая состоит из членов — магистратов судебной системы общей юрисдикции или административных судов, в том числе почетных.

Для формирования комиссии Совет принял два решения о назначении членов коллегии, предусмотренных ч. 3 ст. 45-4 Ордонанса № 58 1067 от 7 ноября 1958 г., включающего органический закон о Конституционном совете, и назначил на пять лет двух представителей Государственного совета и почетного члена Кассационного суда членами данной коллегии⁵⁰.

При проведении проверки по жалобе Конституционный совет может истребовать любой до-

⁴⁸ Можно предположить, что здесь Конституция понимается в широком смысле этого слова как «конституционный блок».

⁴⁹ Conseil constitutionnel décision 2013-681 DC du 5 décembre 2013. Cons. 8. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (дата обращения: 23.08.2015).

⁵⁰ Décision n° 2014-130 ORGA du 06 août 2014 Nomination des membres de la formation prévue au troisième alinéa de l'article 45-4 de l'ordonnance n° 58 1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel Décision n° 2014-132 ORGA du 27 novembre 2014; Nomination du président de la formation prévue au troisième alinéa de l'article 45-4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (дата обращения: 23.08.2015).

кумент и потребовать проведения расследования. Он также может поручить одному из своих членов или уполномоченному получить заявления под присягой от свидетелей или осуществить на месте иные мероприятия для дальнейших исследований. Можно отметить, что аналогичными полномочиями наделены в соответствии со ст. 42 ордонанса докладчики-помощники при проведении КС проверки по избирательным спорам.

Вышеуказанная коллегия, таким образом, является первой инстанцией для рассмотрения жалоб.

В течение десяти дней с момента получения уведомления о решении коллегии податель жалобы может оспорить решение в Конституционный совет. Он рассматривает жалобу в полном составе и должен оценить характер и серьезность нарушений. При этом он имеет полномочия вынести решение о признании их несущественными или, принимая во внимание серьезный характер нарушений, вынести решение о полном или частичном аннулировании процедуры сбора подписей в поддержку.

Необходимо отметить, что проект закона предусматривал создание специальной комиссии, предназначенной контролировать процесс сбора подписей. Она должна была состоять из шести человек, включая двух членов Государственного совета, двух членов Кассационного суда и двух членов Счетной палаты. Вышеуказанные лица, должны были бы избираться на пленарных заседаниях соответствующих органов. В ее задачу входило бы проверка всех жалоб и принятие по ним решений, которые могли бы обжаловаться только в Конституционный совет. По окончании своей работы она должна была бы представить в Конституционный совет допись, содержащее количество и список подписей, свои замечания и соображения, жалобы и принятые по ним решения, а также иную необходимую информацию. Однако окончательная версия закона оставила данные вопросы в компетенции самого Совета.

Конституционный совет провозглашает, получил ли законопроект поддержку не менее одной десятой части избирателей, зарегистрированных в избирательных списках. Его решение публикуется в «Официальном журнале».

Если инициатива референдума не получила достаточного количества подписей, то процедура заканчивается.

В ином случае начинается парламентская фаза изучения предлагаемого закона, о которой указывалось в подчасти А.

Таким образом, сама по себе новая процедура принятия закона представляется достаточно долгой, принимая во внимание срок рассмотрения в Совете — 1 месяц, сбор подписей — 9 месяцев, рассмотрение в Парламенте — 6 месяцев, а также срок для организации референдума. Называется срок около 22 месяцев⁵¹. Кроме того, возможно добавление срока в случае совпадения данной инициативы с очередными и внеочередными выборами Президента и Парламента.

В.В. Маклаков в цитируемой выше работе приводит мнение Европейского института народной инициативы о том, что требование сбора 5% подписей в поддержку делает осуществление народной инициативы очень трудной, а барьер в 10% практически невозможной⁵².

Стоит согласиться с выводами П.А. Прело, который указывает, что данная процедура, при всей своей трудно осуществимости, представляет шаг вперед к введению института подлинной народной инициативы.

Можно предположить, что она должна укрепить связи избирателей и парламентариев, а также будет использоваться как способ давления на парламентское большинство и Правительство. Во-первых, как средство привлечь большее внимание к социальным вопросам и вопросам, затрагивающим охрану окружающей среды (в связи с расширением круга вопросов, которые возможно выносить на референдум в соответствии со ст. 11 Конституции). Во-вторых, как способ конструктивного доведения (в качестве проекта закона, поддержанного избирателями) мнения оппозиции о проводимой Правительством политике.

Анализируя новые полномочия Конституционного совета, можно сделать вывод, что Совет расширил свою компетенцию, получил новые права и дополнительный орган — **коллегию**, уполномоченную для рассмотрения споров при проведении референдума по инициативе парламентского меньшинства. Полномочия Конституционного совета при проведении данного типа референдумов более детально проработаны, и он имеет контрольные функции как на этапе внесения инициативы, так и на этапе сбора подписей.

При осуществлении юрисдикционной функции Конституционный совет выступает уже в качестве второй инстанции, которая принимает окончательное решение по выявленным нарушениям после рассмотрения спора **коллекцией**.

⁵¹ Geslot Ch. Op. cit. AJDA 2014. P. 893.

⁵² Маклаков В.В. Указ. соч. С. 118.

Table of Contents

CONSTITUTIONAL LAW

Guennadiy ZHILIN. Tasks and Aims of Constitutional Proceedings

The terms “tasks” and “aims” of constitutional proceedings regardless of their type are connected, since both terms refer to axiological settings of Court’s and other participants’ procedural activities, whereas these are the settings of different levels. A task as a preliminary axiological setting always constitutes a means of achieving of a subsequent aim during later stages of the proceedings. However, during another stage the task could be regarded as an aim as such.

Keywords: Constitutional proceedings, procedural tasks and aims, stages of constitutional proceedings.

ZHILIN Guennadiy Alexandrovich — judge at the Constitutional Court of the Russian Federation, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

Contacts: zhil@ksrf.ru

REGIONAL CONSTITUTIONAL JUSTICE

Vitaly KURYATNIKOV. The constitutional legal proceedings in the Russian Federation: problems of unity

The article focuses on unity of the constitutional legal proceedings performed by the Constitutional Court of the Russian Federation and the constitutional (charter) courts of the Subjects of the Russian Federation. The author proves that these courts have a common subject of judicial protection, i.e. to promote strengthening of the mode of the constitutional legality, law, and order. These arguments confirm a conclusion about the unity of the constitutional legal proceedings performed by the Constitutional Court of the Russian Federation and the constitutional (charter) courts of Subjects of the Russian Federation. The Federal Constitution and constitutions (charters) of the Subjects of the Russian Federation work in interrelation. Unity and the unity of the constitutional legal proceedings are shown in synchronization of the regional and Federal legislation and ensuring supremacy of the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: unity of the legal space; a constitutional (charter) court; constitutional jurisdiction; constitutional judicial procedure.

KURYATNIKOV Vitaly Vladimirovich — lecturer at the Southern Ural State University (department of public and civil disciplines)

Contacts: kuryatnikov74@gmail.com

POINT OF VIEW

Evgeniy TARIBO. About the problem of uncertainty of transitional legislative rules (by the example of the Code of administrative legal proceedings)

Some provisions of the new Russian code — the Code of administrative legal proceedings and the federal law, which has enacted this Code, are analyzed in the article. The legislator allowed the defects leading to non-compliance with the constitutional principle of certainty that could become subject of analysis in the Constitutional Court of the Russian Federation, but for the timely interpretation of the law by the Supreme Court of the Russian Federation.

Keywords: the procedural legislation, administrative legal proceedings, innovation, operation of the law in time, court practice.

TARIBO Evgeniy Vasilyevich — Head of the Direction of Constitutional Basis of Public Law at the Constitutional Court of the Russian Federation, PhD

Contacts: taribo@ksrf.ru

COMPARATIVE STUDIES

Dmitry KUZNETSOV. The factors needed to be taken into account while making a comparative research of foreign constitutional control practice

The Article discusses a number of factors which have to be regarded during comparative research of the practice of foreign constitutional control bodies. There are four main factors, including: the status of a constitutional control body within the system of state powers, belonging of the body to a particular legal system, existence and comprehensiveness of the individual constitutional complaint procedure, and a principle possibility, given to the constitutional control body, of applying foreign precedents and international law norms, including interpretation thereof by supranational judicial bodies.

Keywords: Constitutional control, a constitutional control body, comparative research, a precedent.

KUZNETSOV Dmitry Alexandrovich — Counsellor at the Department of International Relations and Research of Constitutional Review Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation; Assistant professor at Law Faculty of the National Research University “Higher School of Economics” (campus in St. Petersburg)

Contacts: kuznecov.dmitriy@ksrf.ru

Maxim KURGUZIKOV. Termination of Powers of the Members of the Constitutional Control Bodies in the CIS

The article considers the grounds for termination of office of the members of the constitutional control bodies on the basis of laws of the Commonwealth of Independent States. The author offers a list of grounds for termination of powers of members of the constitutional control bodies and encourages the establishment of a model law on the bodies of constitutional control in the CIS.

Keywords: Commonwealth of Independent States, constitution, constitutionality, constitutional review, member of the body of constitutional review, termination of powers, early termination of powers.

KURGUZIKOV Maxim Sergeevitch, Yekaterinburg

Contacts: Kurguzikov@list.ru

FOREIGN EXPERIENCE

Alexey ANTONOV. The French Constitutional Council — the Powers in the Sphere of Organisation and Conduct of the Referendum

The article is devoted to the powers of the French Constitutional Council regarding the control of the organisation and conduct of referenda. The author gives a general description of the institution of the referendum in France and the powers of the Constitutional Council in this area. In addition, the article analyses a new institution — the referendum on the initiative of the parliamentary minority introduced in the Constitution following the constitutional amendment of 23 July 2008, as well as a number of new powers conferred on the Constitutional Council in the conduct thereof.

Keywords: The French Constitutional Council, referendum in France, referendum on the initiative of the parliamentary minority.

ANTONOV Alexey Vladislavovich — Counsellor at the Department of International Relations and Research of Constitutional Review Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation

Contacts: Aleksey.antonov@ksrf.ru