

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ НОРМОКОНТРОЛЬ В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ И РОССИИ: ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ РОССИИ

В статье дается оценка компетенции Конституционного Суда Российской Федерации по рассмотрению дел об оспаривании правовых актов в сопоставлении с опытом регулирования конституционного судебного нормоконтроля в посткоммунистических государствах Восточной Европы. Сделан вывод о возможности заимствования этого опыта в России в целях дальнейшего развития нормоконтрольных полномочий российского Конституционного Суда.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, конституционный судебный нормоконтроль.

A.V. Vedernikov, A.A. Petrov

CONSTITUTIONAL JUDICIAL NORM CONTROL IN EASTERN EUROPE AND RUSSIA: EXPERIENCE AND PROSPECTS FOR RUSSIA

The article provides an assessment of the competence of the Constitutional Court of the Russian Federation to consider cases on challenging legal acts in comparison with the experience of regulating constitutional judicial regulation in the post-communist states of Eastern Europe. The conclusion is made about the possibility of borrowing this experience in Russia in order to further develop the regulatory powers of the Russian Constitutional Court.

Keywords: Constitutional Court of the Russian Federation, constitutional judicial regulation.

Масштабные преобразования, прошедшие на рубеже 80–90-х гг. XX в. на пространстве бывшего СССР и в восточноевропейских странах, сопровождались кардинальной перестройкой государственного механизма и правовой системы всех этих стран. В этот период в конституционное регулирование указанных государств было внедрено множество новых для Восточной Европы, но хорошо известных в государствах с устоявшимися конституционными традициями государственно-правовых институтов. Одним из таких новшеств стало повсеместное учреждение конституционных судов. В этой связи нельзя не согласиться с В.Д. Зорькиным, который обоснованно отмечает, что в странах бывшего социалистического лагеря конституционный контроль стал важной частью их правовой системы (и был бы неотъемлемой частью, если бы не ликвидация Конституционного Суда в Киргизии в результате революционных событий 2010-х гг. [3, с. 2]. Побудительным мотивом внедрения (а в некоторых странах, таких, как Польша – принципиальной модернизации) институтов конституционного правосудия в государствах Восточной Европы, как в России и

других странах постсоветского пространства, стало стремление обеспечить в этих государствах реальное действие принципов конституционализма как фундаментальной правовой базы дальнейшего всестороннего развития [19].

Учреждение конституционного суда как специализированного судебного органа, организационно не входящего в систему общих судов, является ключевым элементом европейской модели судебного конституционного контроля. Как отмечает А.А. Клишас, «с институциональной точки зрения главное отличие «европейской» модели от «американской» (североамериканской) состояло в том, что конституционная юстиция признавалась автономной от системы общего правосудия. Функционально автономия проявлялась в том, что конституционное правосудие осуществлялось не судами общей юрисдикции, а специализированным органом конституционного контроля» [5, с. 120]. В силу комплекса географических, исторических и политических причин постсоциалистические государства в процессе перехода от авторитарного к конституционно-демократическому пути развития избрали именно эту модель организации правовой охраны Конституции, ориентируясь на опыт европейских государств, где конституционные суды давно и успешно функционировали (Германия, Австрия, Италия, Испания и пр.). Основным идеологом специализированного конституционного правосудия по праву считается знаменитый австрийский правовед Ганс Кельзен (1881–1973), который в одной из своих фундаментальных работ, в частности, отмечал: «Необходимо дать компетенцию отмены неконституционных актов отдельно стоящему от него независимому органу и, как следствие, независимому от любой другой государственной власти – конституционному суду» [4, с. 6].

Таким образом, при всем разнообразии полномочий, которыми в принципе могут быть наделены конституционные суды, основным направлением их деятельности является конституционный нормоконтроль. В этой связи и с учетом естественной близости (исторической, географической) России и постсоциалистических стран Восточной Европы представляет интерес вопрос об опыте развития нормоконтрольных полномочий конституционных судов этих стран и о возможности использования этого опыта в Российской Федерации.

Следует заметить также, что актуальность поднятой темы дополнительно подтверждается тем, что правовое регулирование судебного конституционного контроля в России не стоит на месте – оно претерпело масштабное обновление в связи с внесением изменений в Конституцию Российской Федерации в 2020 г. (Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [2], Федеральный конституционный закон от 09.11.2020 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» [18]).

1. *Пределы конституционно-судебного нормоконтроля.* В России с самого начала формирования и функционирования института судебного конституционного контроля предусматривалась проверка правовых актов Конституционным Судом только на предмет их соответствия непосредственно Конститу-

ции Российской Федерации как правовому акту высшей юридической силы (ст. 165.1 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации – России 1978 г., ст. 125 Конституции Российской Федерации 1993 г.). Проверка соответствия правовых актов другим правовым актам более высокой (но не высшей) юридической силы осуществляется иными судами по правилам Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (гл. 21) [6] и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (гл. 23) [1].

Между тем в ряде восточноевропейских государств получила распространение другая модель конституционного нормоконтроля, при которой конституционные суды наделяются полномочиями по разрешению более широкого круга нормативно-коллизийных споров.

Так, согласно Конституции Республики Албания, Конституционный Суд этой страны принимает решения по вопросам совместимости законов Албании, нормативных актов центральных и местных органов не только с Конституцией, но и с международными договорами (пп. «а» и «с» ч. 1 ст. 131) [8]. Полномочиями по проверке соответствия внутригосударственных нормативных актов международным договорам наделен Конституционный Суд Венгерской Республики (п. «f» ч. 2 ст. 24 Конституции Венгерской Республики) [7].

Конституционный Суд Республики Хорватия вправе принимать решения по вопросам соответствия подзаконных нормативных актов как Конституции, так и законам Хорватии (абз. 3 ст. 125 Конституции Республики Хорватия) [12]. Конституционный Суд Чешской Республики может проверять на предмет соответствия Конституции и законам не только нормативные акты, но и индивидуальные предписания (п. «b» ч. 1 ст. 78 Конституции Чешской Республики) [15].

Конституция Словацкой Республики устанавливает, что Конституционный Суд Словакии принимает решения по вопросам о соответствии законов Конституции, конституционным законам и международным договорам, ратифицированным в установленном порядке (п. «а» ч. 1 ст. 125) [14].

На основании абз. 3 ст. 160 Конституции Республики Словения Конституционный Суд Словении может проверять законы и другие нормативные акты с точки зрения их соответствия не только ратифицированным международным договорам, но и общим принципам международного права [11].

Представляется, что опыт стран Восточной Европы, которые пошли по пути расширения пределов нормоконтрольных полномочий своих конституционных судов, не ограничивая их только проверкой собственно «конституционности» законов и иных правовых актов, заслуживает внимания как одно из возможных направлений дальнейшего развития компетенции Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в настоящее время не существует правового механизма, надежно обеспечивающего соответствие федеральных законов федеральным конституционным законам – рассмотрение таких вопросов не отнесено к компетенции ни Конституционного, ни какого бы то ни было иного российского суда, хотя Конституция Российской Федерации и устанавливает, что федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам (ч. 3 ст. 76). Отсутствует правовая возможность судебной проверки конституционности нормативных правовых актов, издаваемых федеральными

органами исполнительной власти, иными федеральными государственными органами (Генеральной прокуратурой, Счетной палатой, Центральной избирательной комиссией и т.д.), отдельными (не высшими) исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Полностью выведено из-под судебной оценки конституционности правовое регулирование, которое осуществляется на уровне местного самоуправления. Представляется, что проверка законности перечисленных категорий правовых актов не может рассматриваться как замена проверки их конституционности, поскольку при таком подходе умалывается принцип высшей юридической силы Конституции Российской Федерации, в силу ч. 1 ст. 15 которой требование непротиворечия Конституции относится к законам и иным правовым актам, принимаемым в Российской Федерации, – т.е. ко всем правовым актам без исключения.

2. *Временные рамки конституционно-судебного нормоконтроля.* Широкое распространение на конституционном пространстве посткоммунистической Восточной Европы получила практика осуществления предварительного конституционного контроля в отношении законов (законопроектов). Российский Конституционный Суд получил такие полномочия только в 2020 г. (ч. 5.1 ст. 125 Конституции Российской Федерации в редакции Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»).

Например, в соответствии с п. «а» ст. 146 Конституции Румынии Конституционный Суд Румынии принимает решения о конституционности законов до их промульгации по ходатайству Президента Румынии, председателя одной из Палат, Правительства, Верховного Суда Правосудия, не менее 50 депутатов или не менее 25 сенаторов, а также в обязательном порядке – об инициативах пересмотра Конституции [13]. В Сербии правом инициировать рассмотрение конституционности принятых, но не промульгированных законов обладают только группы депутатов парламента численностью не менее одной трети от их общего числа (ч. 1 ст. 169 Конституции Республики Сербия) [10], в Польше – только Президент (ч. 2 ст. 122 Конституции Польской Республики) [9]. При этом в Польше механизм такой проверки весьма обстоятельно раскрыт непосредственно на уровне Конституции. В частности, ч. 4 ст. 122 Конституции Польской Республики учитывает возможность постановки вопроса о конституционности не только принятого закона в целом, но и отдельных его предписаний и устанавливает: «Президент Республики отказывает в подписании закона, признанного Конституционным Трибуналом несоответствующим Конституции. Однако, если несоответствие Конституции касается отдельных положений закона, а Конституционный Трибунал не вынесет решения о том, что они неразрывно связаны со всем законом, Президент Республики, узнав мнение Маршала Сейма, подписывает закон без учета положений, признанных несоответствующими Конституции, или возвращает закон Сейму с целью устранения несоответствия».

3. *Объекты конституционно-судебного нормоконтроля.* Заслуживает внимания также опыт отдельных государств Восточной Европы по вопросам

определения круга объектов нормоконтроля, осуществляемого конституционными судами. Так, интересное положение содержится в п. 4 ч. 2 ст. 24 Конституции Венгерской Республики – согласно данному пункту Конституционный Суд Венгрии вправе проверять и аннулировать положения законов, которые непосредственно не оспаривались заявителем (при условии, что между ними и оспоренными предписаниями закона имеется тесная содержательная взаимосвязь).

Пункт 5 ч. 1 ст. 167 Конституции Республики Сербия наделяет Конституционный Суд этой страны компетенцией по проверке соответствия Конституции и законам нормативных актов организаций, которым делегированы публично-властные полномочия, политических партий, профессиональных союзов, общественных объединений, а также коллективных соглашений. В России такими полномочиями не наделен ни один суд, хотя очевидно, что регулирующее воздействие такого рода актов может быть вполне сопоставимо с эффектом от нормативных актов органов публичной власти.

4. *Конституционно-судебный нормоконтроль в отношении международного права.* Помимо случаев, когда конституционные суды в странах Восточной Европы обладают более широкими полномочиями по вопросам нормоконтроля, чем Конституционный Суд Российской Федерации, встречаются и обратные ситуации, где российский опыт в регулировании этого направления судебной деятельности опережает восточноевропейский опыт.

Так, в соответствии с п. «б» ч. 5.1 ст. 125 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации. Порядок осуществления этих полномочий конкретизирован в гл. XIII.1 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» [17]. В конституциях же государств Восточной Европы аналогичные полномочия за конституционными судами не закреплены. При этом российский Конституционный Суд уже имеет опыт рассмотрения дел этой категории (см., например, Постановление от 19.04.2016 г. № 12-П по делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 04.07.2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации [16]).

Подводя итог, можно прийти к выводу о том, что регулирование пределов судебного конституционного нормоконтроля в Российской Федерации в целом соответствует подходам, сложившимся на всем посткоммунистическом европейском правовом пространстве. Вместе с тем опыт стран Восточной Европы

указывает и на определенные резервы дальнейшего развития и укрепления этого направления конституционного правосудия в России.

Список использованной литературы

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета. – 2020. – 16 марта.
3. Зорькин В.Д. Конституционное правосудие стран новой демократии: вызовы и перспективы // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – № 3. – С. 1–10.
4. Кельзен Г. Судебная гарантия Конституции (конституционная юстиция). Ч. 2 // Право и политика. – 2006. – № 9. – С. 5–18.
5. Клишас А.А. Конституционный контроль и конституционное правосудие в зарубежных странах : дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2007. – 571 с.
6. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.
7. Конституция Венгрии. – URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2016?lang=en (дата обращения: 01.03.2021).
8. Конституция Республики Албания. – URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Albania_2016?lang=en (дата обращения: 01.03.2021).
9. Конституция Республики Польша. – URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Poland_2009?lang=en (дата обращения: 01.03.2021).
10. Конституция Республики Сербия. – URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Serbia_2006?lang=en (дата обращения: 01.03.2021).
11. Конституция Республики Словения. – URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Slovenia_2016?lang=en (дата обращения: 01.03.2021).
12. Конституция Республики Хорватия. – URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Croatia_2013?lang=en (дата обращения: 01.03.2021).
13. Конституция Румынии. – URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003?lang=en (дата обращения: 01.03.2021).
14. Конституция Словацкой Республики. – URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Slovakia_2017?lang=en (дата обращения: 01.03.2021).
15. Конституция Чешской Республики. – URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Czech_Republic_2013?lang=en (дата обращения: 01.03.2021).
16. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19.04.2016 г. № 12-П по делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 04.07.2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 17. – Ст. 2480.

17. О Конституционном Суде Российской Федерации : Федер. конституц. закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.

18. О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» : Федер. конституц. закон от 09.11.2020 г. № 5-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 46. – Ст. 7196.

19. Шайо А. Конституционализм и конституционный контроль в посткоммунистической Европе // Конституционное правосудие в посткоммунистических странах : сб. докл. – Москва : Центр конституц. исслед. МОНФ, 1999. – С. 5–12.

Информация об авторах

Ведерников Александр Викторович – магистрант, председатель Законодательного Собрания Иркутской области, Иркутск, Россия, e-mail: av2592829@gmail.com.

Петров Алексей Александрович – доктор юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Байкальского государственного университета, Иркутск, Россия, e-mail: petrov-a-irk@mail.ru.

Authors

Alexander V. Vedernikov – Master student, Chairman of the Legislative Assembly of the Irkutsk Region, Irkutsk, Russia, e-mail: av2592829@gmail.com.

Aleksey A. Petrov – Doctor of Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of Baikal State University, Irkutsk, Russia, e-mail: petrov-a-irk@mail.ru.