

ОБ ЭКСПЕРТИЗЕ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНА «О КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИЕЙ СОВЕТА ЕВРОПЫ И ИНОСТРАННЫМИ СПЕЦИАЛИСТАМИ ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ ПРАВУ

Анализируются зарубежные оценки законодательного регулирования конституционного правосудия Российской Федерации. Вводится в научный оборот ряд архивных документов.

Одной из особенностей законотворческого процесса последних почти двух десятилетий является активное привлечение к экспертизе отечественных законопроектов Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) и других международных организаций [1]. Помимо этого субъекты законодательной инициативы время от времени обращаются за экспертными заключениями к видным иностранным специалистам в той или иной отрасли знаний, а в некоторых случаях и к аналогичным институтам. Это позволяет инициаторам законов иметь представление, насколько их проекты соответствуют общепринятым принципам и европейским стандартам, а в некоторых случаях и практике отдельных западных стран.

Начиная со времени своего создания Венецианская комиссия провела правовые экспертизы, в частности в 1992–1994 гг. проектов и действующего текста Конституции РФ [2. С. 81–100], в 2003 г. – проекта Конституции Чеченской Республики и двух законопроектов (о выборах Президента и о выборах депутатов в Парламент Чеченской Республики) [3], в 2004 г. – законопроекта о порядке наделения полномочиями глав субъектов РФ, а также проектируемых Конституционным Судом изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – ФКЗоКС) [4].

Масштабной по привлечению зарубежных специалистов и институций разного рода была правовая экспертиза в 1994 г. проекта ФКЗоКС, подготовленного самим Конституционным Судом Российской Федерации. Её в той или иной форме, кроме экспертов Венецианской комиссии, фактически провели судьи Конституционного Суда ФРГ, Председатель Конституционного Совета Франции и ряд крупнейших европейских профессоров конституционного права. Всё это позволяет говорить в целом о зарубежной оценке законодательного регулирования конституционного правосудия Российской Федерации, тем более что за прошедшие годы почти не произошло существенных концептуальных изменений в ФКЗоКС.

Прежде всего, следует отметить, что заметным явлением в завершении работы над проектом ФКЗоКС было обсуждение его группой российских конституционных судей с судьями Конституционного Суда ФРГ [5. С. 149–150]. В течение двух дней семь судей и начальник секретариата этого суда высказали содержательные и редакционные замечания почти к сорокам статьям, касающимся, в частности, пределов полномочий Конституционного Суда, статуса его судей, организационно-правовых форм деятельности Суда, конституционного судопроизводства, юридической силы

решений и других вопросов. Так, проф. Гримм обратил внимание на то, что «слишком широк» круг органов, которые могут возбуждать процедуру нормоконтроля, что нет никакой разницы между рассмотрением спора о компетенции и нормоконтролем. Доктор Цирляйн высказал соображение, что проект, устанавливая норму, что Конституционный Суд воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов, ограничивает возможности Конституционного Суда, поскольку в конституционном судопроизводстве приходится часто выяснять фактические обстоятельства. Кроме того, Цирляйн критиковал установление субъективных требований (высокая квалификация и т.п.) к кандидату в судьи Конституционного Суда, поскольку они допускают «совершенно неоднозначное истолкование».

Немецкие судьи обращали внимание на то, что «неограничение» срока полномочий судьи «не совсем хорошо» и в Германии от этого отказались, установив 12-летний срок полномочий, который сам по себе также «тяжелая обязанность». По их мнению, судей необходимо избирать не простым, а квалифицированным большинством в Совете Федерации, чтобы не давать какой-либо политической группировке в палате «в монопольном порядке» формировать Конституционный Суд. Рекомендовалось установить, что если законодатель в течение определенного срока не назначает судью на вакантную должность, то Конституционный Суд осуществляет это.

Критике было подвергнуто и положение проекта о том, что судья Конституционного Суда подчиняется только Конституции. По мнению немецких судей, он подчиняется и Закону о Конституционном Суде, и другим законам. «Судья, – полагали они, – не может жить в обществе и быть свободным от общества». Поэтому формула проекта «не соответствует действительности». Нуждался, с точки зрения критиков, в детализации и порядок «пополнения» палат, чтобы исключить «манипулирование составом Суда». Кроме того, обращалось внимание на необходимость защиты прав меньшинства в Конституционном Суде, для чего дать возможность четырем-пяти судьям решать вопрос о переносе рассмотрения дела в пленарное заседание.

Помимо этого рекомендовалось записать в проекте, что бюджет Конституционного Суда не может уменьшаться; конкретизировать момент решения вопроса об освобождении конституционной жалобы гражданина от уплаты госпошлины с учетом его материального положения; привести в законе основания, при которых сроки конституционного судопроизводства могут быть

продлены; установить критерии, в каких случаях Суд может потребовать приостановления действия оспариваемых актов; смягчить основание отказа в принятии обращения, если конституционность акта уже проверялась и было вынесено постановление, сохраняющее свою силу, поскольку такая категорическая редакция не позволяет вернуться к рассмотрению вопроса в ситуации, когда в общественной жизни произошли существенные изменения; установить, что со сторонами согласуются время и порядок их выступления; допустить возможность по решению Суда оглашать, если это необходимо, итоги голосования; не выделять две разновидности особого мнения, достаточно одной; установить по итогам разрешения спора о компетенции, с какого момента решение Суда должно действовать, т.е. об обратной силе решения о неконституционности акта; предусмотреть принятие Конституционным Судом решения о продолжении действия неконституционного акта до определенного времени в случае возникновения пробела в правовом регулировании; возможные два варианта итогового решения (о конституционности и неконституционности акта) дополнить третьим вариантом (об истолковании при какой интерпретации акт не соответствует Конституции).

Отмечалось, что в проекте «не очень чувствуется разница между абстрактным и конкретным нормоконтролем», «несколько разорваны связи с гражданским обществом» (лишены права обращения в Конституционный Суд всероссийские общественные организации, правозащитные организации, профсоюзы и т.п.); резко ослаблены «возможности по конституционному контролю за нарушением прав граждан, что приведет к росту обращений граждан в Европейский суд по правам человека; не предусмотрено письменное производство, что чрезмерно загрузит Суд и повлечет громадные расходы на представителей сторон; не решен вопрос о процедуре отвода судьи; наблюдается перегруженность проекта регламентными подробностями (вопросы протоколирования, стенографирования и т.п.) [5. С. 171–185].

Немецкие судьи критиковали нормы проекта о предварительном рассмотрении Секретариатом Конституционного Суда вопроса о принятии обращений, считая, что «мы превращаем секретариат в квази-суд». Проф. Х. Зейберт обратила внимание на то, что назначение судьи-докладчика во многом зависит непосредственно от Председателя Конституционного Суда, что необходима корректировка проекта, чтобы «подобрать такой объективный состав, который был бы... нейтральным и не вызывал бы никакой тени сомнения у сторон...». Подверглась замечанию норма проекта о том, что юридическая сила постановлений Конституционного Суда о признании неконституционности не может быть преодолена повторным принятием того же акта. По мнению Х. Зейберт, такая норма регулирует не деятельность Конституционного Суда, а поведение законодателя, что недопустимо. Также высказано мнение, «что процедура толкования Конституции... самая опасная и должна быть система ограничителей, чтобы Конституционный Суд не оказался ввергнутым в пучину политической борьбы».

Председатель Конституционного Суда ФРГ Р. Херцог рекомендовал:

– установить, что основанием обращения суда общей юрисдикции в Конституционный Суд с запросом должна быть «твердая убежденность» в неконституционности закона, а не неопределенность, как указывается в проекте ФКЗоКС;

– дать возможность Суду выходить за пределы заявленного требования и высказываться о неконституционности нормы в ее системной связи с другими нормами акта;

– не ограничиваться установлением пределов проверки неконституционности акта по содержанию, по форме, с точки зрения разграничения предметов ведения, поскольку этим самым Суд ограничивает масштаб проверки, загоняя себя в русло «позитивистского» подхода и лишая возможности давать оценку акту с точки зрения общепризнанных принципов и норм международного права;

– исключить в проекте противоречия в части проверки конституционности международных договоров (не вступивших в силу и вступивших в силу для Российской Федерации);

– не говорить в проекте о согласительных процедурах при разрешении споров о компетенции, поскольку они должны быть за пределами деятельности Конституционного Суда;

– предусмотреть, что толкование Конституции является субсидиарной процедурой и применяется только тогда, когда вопрос нельзя решить в других процедурах и он должен решаться квалифицированным большинством Суда;

– давать толкование (имелось в виду разъяснение решений Конституционного Суда. – М.М.) только резолютивной части, а не мотивировочной;

– записать в проекте обязанность возместить гражданину понесенные им расходы в случае признания закона неконституционным.

Ряд рекомендаций немецких судей расходились с концепцией проекта ФКЗоКС, но некоторые из них были учтены при доработке проекта. В частности, о сроке полномочий, о квалифицированном принятии решения о толковании Конституции. На основе замечаний немецких коллег была сформулирована и нынешняя ч. 2 ст. 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» о принятии решений по делу на основе оценки как буквального смысла рассматриваемого акта, так и смысла, придаваемого ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов. В дальнейшем по ряду моментов развитие практики Конституционного суда России совпало с немецкими рекомендациями.

Проект был также изучен экспертами Венецианской комиссии (проф. Г. Штейнбергером, Я. Жлински, Я. Хэлгесеном). Их отзывы представлены как официальные документы Совета Европы на пленарном заседании комиссии [5. С. 4–10].

Г. Штейнбергер (ФРГ) отметил, что заслуживает высокой оценки конституционная норма о специальном Конституционном Суде, поскольку «судьи обычных судов в силу историко-политических причин могут быть не подготовлены к рассмотрению конституцион-

ных проблем». По оценке эксперта в проекте ФКЗоКС институциональная независимость Конституционного Суда и независимость отдельных судей «защищена надежно». Ему также представилась «верным» организация деятельности Суда в двух палатах.

Профессором высказаны многочисленные рекомендации по совершенствованию проекта и возможному пониманию многих его положений расширительно либо ограничено, либо в контексте с другими нормами и предполагаемой в будущем практикой. Так, им предлагалось уточнить ряд норм, касающихся статуса судей, их назначения и неприкосновенности, порядка организации работы палат, обновления их состава и разрешения проблемы кворума в них, процедуры передачи дел из одной палаты в другую; порядка регламентации сроков рассмотрения дел и приостановления действия оспариваемого акта до завершения Конституционным Судом рассмотрения дела.

Эксперт выдвинул и несколько предложений. Среди них – идея предоставления Конституционному Суду дискреционной власти самому определять дела, какие подлежат рассмотрению в устном разбирательстве, а какие – в порядке письменной процедуры. Г. Штайнбергер высказался за удаление из проекта ФКЗоКС нормы о критериях толкования нормативных актов, об изменении подхода к определению допустимости жалобы для рассмотрения Конституционным Судом. Специфичность процедуры толкования, по его мнению, также требует уточнения норм об участниках процесса и допустимости толкования в конкретном случае. Он считал, что с точки зрения разделения власти законодательная инициатива Конституционного Суда не должна выходить за рамки вопросов, связанных с организацией Суда, его полномочий, процедурных вопросов и статуса судей [6. С. 1–19].

Другой эксперт Венецианской комиссии проф. Я. Жлински (судья Конституционного Суда Венгрии) также характеризовал проект как «хорошо разработанный и основательный труд». Вместе с тем он высказал концептуальное предпочтение иной схеме правового регулирования, при которой в Закон о Конституционном Суде должны включаться лишь основные вопросы (статус, юрисдикция, структура и организация, процессуальные принципы), а все другие процессуальные и процедурные аспекты должны фигурировать в отдельном законе о регламенте Суда. Ссылаясь на то, что европейские конституционные суды характеризуются смешением функций чисто судебного учреждения с особыми специальными функциями конституционного характера, эксперт выразил сомнение, что гласность судебного разбирательства «на протяжении всей процедуры рассмотрения дел» может затруднить осуществление этих специальных функций.

Кроме того, по мнению Я. Жлински, проект ФКЗоКС в изучаемой им редакции имеет недостатки, касающиеся вопросов приостановления полномочий судьи Конституционного Суда, распределения дел между палатами, толкования решений Суда, а также уточнения ряда терминов [7. С. 1–4].

Представитель Норвегии в Венецианской комиссии проф. Я. Хэлгесен в своем кратком заключении отметил, что проект ФКЗоКС «дополняет, а не поправляет

Конституцию», но требует устранения определенных несогласованностей и неточностей. Они касаются перечисления целей и задач судебного контроля, рассмотрения Конституционным Судом фактических обстоятельств, неограниченности его полномочий определенным сроком и компетенции Секретариата Конституционного Суда. Экспертом высказано сомнение и в необходимости оставления в ФКЗоКС «перечня различных категорий компетенции Конституционного Суда» [8. С. 1–3].

Помимо Венецианской комиссии по просьбе Конституционного Суда РФ экспертизу проекта ФКЗоКС провели и другие признанные иностранные специалисты в области судебного конституционного контроля [5. С. 141–142].

Проф. А. Бланкенагель (ФРГ) характеризовал проект ФКЗоКС «удавшимся... в отношении основных принципов и конституционно-правовых процедур», «хорошей основой для... обсуждения в парламенте». Эксперт среди достоинств проекта отметил: ограничение полномочий суда решением исключительно конституционных, а не политических вопросов; сужение круга лиц и государственных органов, обладающих правом обращения в Конституционный Суд; исключение собственной инициативы Суда; ограничение полномочий его председателя. Вместе с тем Бланкенагель обратил внимание на излишнюю детализацию некоторых вопросов в проекте, полагая, что они могли быть решены и в регламенте. «Неудачным» он назвал предоставление Конституционному Суду права пересмотра собственных решений по своей инициативе, противоречащему окончательности решений, а в конечном итоге принципу разделения властей. «Не совсем корректным» посчитал эксперт и регулирование в законе социального положения судей. Этим самым, по его мнению, нарушается один из принципов правового государства, заключающийся в том, что никто не должен сам решать «свои дела» [9. С. 2–4].

Другой эксперт – проф. О. Лухтеранд – вполне обоснованно акцентировал внимание на то, что в Конституции таится особая опасность политизации Конституционного Суда, т.к. любой из названных в ч. 5 ст. 125 Конституции РФ органов государственной власти может при определенных обстоятельствах попытаться решить политические вопросы через толкование Конституции Конституционным Судом. Эксперт рекомендовал в целях избежания подобной ситуации конкретизировать в ФКЗоКС перечень оснований для рассмотрения дела о толковании Конституции и предусмотреть права Конституционного Суда отказывать в рассмотрении обращения, если заявителем путем толкования конституционного положения предпринята попытка разрешить возникший политический, а не правовой конфликт, или когда заявитель таким путем пытается уклониться от принятия решения [10. С. 1–4].

Наконец, Р. Бадэнтер (Конституционный Совет Франции) поделился опытом конституционного контроля в своей стране, где существует «довольно сдержанная доктрина» в отношении особых мнений, и рекомендовал не предусматривать «фиксированных сроков обращения» в Конституционный Суд частных лиц и судов других юрисдикций и, наоборот, установить

ограниченные сроки обращения для других форм конституционного судопроизводства.

Давая общую оценку зарубежным материалам, Н.В. Витрук отмечал, что многие положения совпали с теми, которые ранее высказывались либо были воплощены в проекте, часть из них будут учтены в Регламенте, а некоторые – в практической деятельности.

Однако не следует переоценивать вклад иностранных экспертов в создание ФКЗоКС, что подтверждается

и самими «творцами» этого закона. Так, Т.Г. Морщаковой было высказано мнение, что «мы, получив достаточно основательную экспертизу зарубежную, те замечания, которые нам сделали, никак в поправках не реализовали» [5. С. 22]. Но и с этим можно согласиться лишь частично, поскольку некоторые идеи экспертизы (в частности, о нежелательности пересмотра Решений Конституционного Суда, о сроке его полномочий и др.) были тогда восприняты нашими законодателями.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Постановление* Правительства Российской Федерации от 27 октября № 748 «О присоединении Российской Федерации к Частичному соглашению 1990 г., учреждающему Европейскую комиссию за демократию через право» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 45. Ст. 4274.
2. *Конституционное Сопровождение*: Стенограммы. Материалы. Документы. Справочный том. М.: Юрид. лит., 1996. 103 с.
3. *Станских С.Н.* Конституция Чеченской Республики: европейская правовая экспертиза // Государственная власть и местное самоуправление. М., 2004. № 1. С. 38–43.
4. *Митюков М.А., Станских С.Н.* Проблема письменного разбирательства в конституционном судопроизводстве России в контексте зарубежного опыта // Вестник Томского университета. 2006. № 292. С. 17–25.
5. *Архив Конституционного Суда Российской Федерации*. Управление судебных заседаний. Оп. 1994 г. Д. 1. 247 с.
6. *Штейнбергер Г.* Некоторые комментарии к проекту Федерального конституционного закона РФ о Конституционном Суде Российской Федерации // Европейская комиссия за демократию через право / Пер. с англ. А.С. Огановой, М.А. Мыльцевой. 18.04.1994. 19 с. (Архив судьи Конституционного Суда РФ Ю.Д. Рудкина.)
7. *Жлиньски Я.* Мнение о проекте Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Европейская комиссия за демократию через право / Пер. с англ. В.А. Воробьева. Будапешт, 25 марта 1994 г. 4 с. (Архив судьи Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиева.)
8. *Хэлгесен Я.* Некоторые комментарии положений проекта федерального закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» / Пер. С.Л. Сазонова. Осло, 8 апр. 1993 г. 3 с. (Архив Г.А. Гаджиева.)
9. *Заключение* профессора кафедры публичного права, российского права и сравнительного права юридического факультета Гумбольдского Университета в Берлине проф., доктора А. Бланкенагеля с сопроводительным письмом Н.В. Витруку от 9 марта 1994 г. Берлин. 3 с. (Архив Г.А. Гаджиева.)
10. *Таланов П.М.* Краткая записка по поводу отдельных положений, содержащихся в проекте Закона «О Конституционном Суде РФ». Б/д. 4 с. (Архив Г.А. Гаджиева.)

Статья представлена научной редакцией «Право» 15 мая 2008 г.