

ГУРГЕН АФРИКЯН

Юрист-консультант юридического института министерства юстиции РА, кандидат юридических наук



ОРГАНИЗАЦИЯ И СТРУКТУРА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РА (Сравнительный анализ)

Основы формирования конституционного Суда в Армении определяются в Конституции. Данное призвано обеспечить независимость этого органа от Национального Собрания, ибо последний не может в обычном законодательном порядке пересмотреть порядок образования Конституционного Суда: изменение может быть осуществлено только путем пересмотра соответствующих статей Конституции.

Однако, конституции не могут своим регулированием охватить весь комплекс отношений, связанных с организацией и деятельностью конституционных судов, со статусом судей и т.п. Поэтому требуется дополнительное законодательное регулирование. Как правило, в конституциях содержатся отсылочные нормы, обязывающие принять специальные, не только по содержанию, но и по юридической силе, законы о судебном конституционном контроле (конституционные, органические, обычные). Обычно, законы о конституционных судах принимаются, вводятся в действие и изменяются в особом порядке. При этом конституция зачастую определяет и объем предмета регулирования специального закона.

Регулирование статуса Конституционного Суда конституционным законом (Киргизия, Россия, Таджикистан), либо органическим законом (Грузия, Молдова), либо другим специальным законом, предусматривающим особый порядок его принятия и изменения, является дополнительной гарантией независимости и стабильности конституционного правосудия.

Как показывает практика, организация и деятельность конституционного суда может регулироваться единым законом (в большинстве государств) или двумя и более законами. В последнем случае чаще всего один закон посвящается общим вопросам организации и деятельности Конституционного Суда, статуса судей, т.е. материальному судебно-конституционному праву, а другой – конституционному судопроизводству. Так, в Республике Молдова приняты два закона – закон «О Конституционном Суде» и «Кодекс конституционной юрисдикции», в Грузии – закон «О Конституционном Суде Грузии» и закон «О конституционном судопроизводстве», в Республике Киргизия – закон «О Конституционном Суде» и закон «О конституционном судопроизводстве». Процедура осуществления конституционного правосудия регламентируется отдельным законом: в Латвии – Законом о процессе Конституционного Суда, в Эстонии – Законом о судопроизводстве в порядке конституционного надзора. Положительным явлением следует считать принятие парламентом Грузии Закона «О гарантиях социальной защиты членов Конституционного Суда Грузии».

Содержание специальных законов о конституционных судах имеет много общего, что обусловлено их природой и назначением. Вместе с тем, имеются и различия, подчас существенные. В специальных законах конкретизируются и развиваются конституционные установления относительно тех или иных элементов организации и деятельности конституционных судов, преду-

смагиваются новые правила, которыми определяется структура судов, гарантии статуса суда и судей, основания приостановления или прекращения их полномочий, в том числе, процедура привлечения судей к различным видам юридической ответственности. Значительный объем составляют нормы, определяющие содержание конституционного судопроизводства, процедурные правила, устанавливающие общие принципы производства при разрешении дел, стадии судопроизводства, особенности рассмотрения тех или иных категорий дел и т.д. Специальные законы о конституционных судах, в свою очередь, могут содержать отсылочные нормы.

Особый интерес представляет соотношение специального закона (законов) о судебном конституционном контроле и законодательства о судостроительстве и судопроизводствах (гражданском, административном, уголовном). Исходя из идеи единства судебной власти, ряд положений законов о судостроительстве в одинаковой мере распространяется и на конституционные суды, особенно, в части статуса судей, гарантий их независимости, права обращений судебных инстанций в конституционный суд и других вопросов¹.

В соответствии с положением ч. 3 ст. 128 Конституции РФ полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда РФ устанавливаются федеральным конституционным законом. Федеральный конституционный Закон от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» конкретизирует и развивает конституционные установления, касающиеся федерального Конституционного Суда. Указанный Закон является единым и всеобъемлющим, охватывающим нормы судебно-конституционного и процессуального права. В законе содержатся также организационно-управленческие нормы.

Согласно ст. 94 Конституции РФ и ст.2 Закона «О Конституционном Суде РФ», полномочия и порядок формирования Конституционного Суда устанавливаются Конституцией, а порядок его

деятельности устанавливается Конституцией и Законом о Конституционном Суде. Идея принятия отдельного Закона о конституционном судопроизводстве не получила бы поддержки в ходе разработки законопроекта, так как это неизбежно привело бы к известному дублированию содержания двух законов, тем более что их применение осуществляется лишь одним Конституционным Судом.

Члены конституционного контроля, в основном, назначаются (или избираются) разными ветвями власти. Действующими конституциями используются два способа формирования состава конституционного суда – *парламентский и смешанный*².

К чисто парламентскому способу относится, например, порядок формирования Федерального Конституционного Суда ФРГ.

В соответствии со ст. 94 ч. 1 Основного закона Германии Федеральный Конституционный Суд состоит из федеральных судей и других членов. Члены Федерального Конституционного Суда избираются в равном числе Бундестагом и Бундесратом. Они не могут принадлежать к составу ни Бундестага, ни Бундесрата, ни федерального Правительства, ни соответствующих органов земель³.

При смешанной процедуре парламент принимает лишь частичное участие. Например, во Франции Президент Республики, председатели Национального Собрания и Сената назначают в Конституционный совет каждый по три члена сроком на 9 лет (кроме того, в состав совета автоматически входят бывшие президенты республики по истечении их мандата), при обновлении на треть – каждый три года (ст.56 Конституции Французской Республики). А вот в России, например, кандидатуры всех судей Конституционного Суда представляет президент на основе предложений членов Федерального Собрания, представительных органов субъектов федерации, высших судебных органов, федеральных юридических ведомств, всероссийских научных и учебных заведений, а назначаются они

Советом Федерации⁴.

Армения относится к числу стран с смешанным способом формирования конституционного суда. Конституционный Суд РА формируется Президентом и Национальным Собранием. Согласно Конституции РА четырех членов Конституционного Суда назначает Президент, а пятерых – Национальное Собрание по предложению председателя Национального Собрания (п. 10 ст. 55, п. 1 ст. 83 Конституции РА).

Видимо, не существует какого-то единого совершенного механизма отбора членов органа конституционного правосудия: это определяется конкретными условиями той или иной страны при соблюдении принципов демократического государства. Принятая в Армении система формирования Конституционного Суда, в целом, далеко не самая худшая, но все же нуждается в некоторых изменениях. По словам О. Агалджяна, следует сократить число судей Конституционного Суда назначенных Президентом Республики и Национальным Собранием, за счет этого в его состав привлечь видных деятелей науки и искусства. А так как согласно конституционным изменениям решен также вопрос двойного гражданства, предлагается включить в состав Конституционного Суда видных деятелей науки и искусства или видных политических деятелей из диаспоры⁵.

Мы считаем, что в целях избежания политизации Конституционного Суда, следует наделить полномочиями по назначению членов Конституционного Суда также судебную власть в лице Совета председателей судов (либо Совета правосудия). Это, на наш взгляд, будет содействовать становлению института правосудия, что является важнейшей основой формирования гражданского общества.

Конституции зарубежных стран определяют весьма высокие требования к судьям Конституционных Судов. Это, прежде всего: профессиональный уровень, возраст, стаж работы, авторитет, безупречная репутация и др.

Существуют страны, где члены Конституционного Суда по профессии обязательно должны быть юристами (например, в Испании, Италии). Есть также страны, где количество членов Конституционного Суда, не являющихся юристами, определяется законом (Швеция, Габон)⁶.

Законодательство многих стран допускает формирование специальных органов конституционного контроля (в отличие от судов общей юрисдикции) на более широкой основе: их членами могут быть назначены государственные служащие, политические деятели, не имеющие юридического образования. Следует отметить, что согласно старому Закону (Закон «О Конституционном Суде РА» 1995г.), Армения не составляла исключения.

По мнению некоторых теоретиков, в частности С.В. Боботова, вовлечение в состав специализированного органа конституционного контроля специалистов из других областей (особенно, из сферы политики, философии, обществоведения и пр.), а также опытных и высокопоставленных лиц, работавших в сфере государственного управления, может дать большое преимущество и пользу⁷.

Подобную необходимость своеобразно комментировал и член Верховного Суда США Хьюго Блеф в 1937 г. назначенный Франклином Рузвельтом (он проработал 34 года и умер в 1971 году). Х. Блеф считал, что назначение не юриста членом Верховного Суда придает тому больший заряд свободы, поскольку преодолевается психология зависимости, продиктованная логикой иерархической карьеры⁸.

Но все же в настоящее время прослеживается тенденция рекрутирования в органы конституционного правосудия лиц, имеющих высшее юридическое образование и продолжительный стаж (5 – 15 лет) профессиональной деятельности. Более того, в некоторых странах, например в России, помимо названных требований кандидатам в конституционные судьи необходимо

также обладание признанной высокой квалификации в области права (ст. 8 Закона «О Конституционном Суде РФ»). Такое требование согласуется с той ролью, которую призван играть специальный орган конституционного контроля в механизме государственной власти. Несомненно, высокая юридическая квалификация членов органа конституционного правосудия положительно отражается на способе деятельности, стиле судебной практики и авторитете данного Высокого Суда. Учитывая сказанное, представляется целесообразным в законодательстве Армении ужесточить требования к кандидатам на должность члена Конституционного Суда в плане их юридической квалификации. Это произошло с принятием нового Закона «О Конституционном Суде РА» от 1 июня 2006г: Согласно измененной ст. 3 Закона, членами Конституционного Суда РА могут быть лица, достигшие ко дню назначения 35 лет, не являющиеся гражданами другого государства (кроме РА), имеющие высшее юридическое образование или ученую степень в области конституционного права, а также стаж работы в области права (не менее 10 лет) и владеющие армянским языком.

С точки зрения как институциональной, так и функциональной независимости органов конституционного правосудия нужно раздельно проанализировать вопрос срока деятельности и порядка обновления состава суда. В практике существуют различные подходы. Есть страны, которые находят, что для обеспечения независимости конституционного контроля члены осуществляющего его органа избираются на основе принципа несменяемости (США, Дания, Австрия, Армения и др.).

Другая группа стран находит, что срок избрания или назначения должен быть ограниченным (обычно он колеблется между 5-15 годами). К этим странам относятся: Германия, Франция, Италия, Испания, Турция и др.⁹

В научной литературе отмечается, что в

демократически развитых странах принцип несменяемости судей распространяется и на судей конституционных судов, поскольку назначение членов органа конституционного контроля на определенный срок и их ротация способствуют образованию в судах политического представительства. Вместе с тем, признается, что в странах, находящихся на этапе перехода от тоталитаризма к демократии, применение вышеуказанного порядка формирования этих судов целесообразно, так как данная методика препятствует возникновению острых и трудно разрешимых конституционных конфликтов между судом и другими органами¹⁰.

В Армении нашлись, и все еще имеются, противники принципа несменяемости судей. Они утверждают, что это, якобы, не позволяет производить выбор судей, изгонять из судов тех, кто по своей квалификации и личным качествам не соответствует высоким требованиям правосудия. Что касается предъявляемых требований, то не подлежит сомнению, что, как в смысле знания и умения, так и по моральным качествам, судья должен быть безупречен. Однако, требовать от судьи героизма невозможно. И если у власть имущих будет хотя бы малейшая возможность убрать судей с должности или вообще отстранить их от профессиональной деятельности, то это, несомненно, породит у судей малодушие и лоббистские страхи за собственное положение. Мы вполне разделяем точку зрения Хачатряна Г.М., что ограниченность срока пребывания в должности судьи заставит его приспосабливаться к интересам и требованиям тех, кто избирает или назначает его. Иное дело, если будут четко установлены условия для занятия должности судьи, определен испытательный срок, скажем, три или пять лет, повышена роль и укреплен состав квалификационных органов и т.д.¹¹. И здесь следует вспомнить слова великого русского юриста Кони, что несменяемость судей «даст возможность честному, строго выполняющему свои обязанности человеку безупречного поведения спокойно и бесстрашно

выполнять свою деятельность судьи»¹².

Важными вопросами организации Конституционного Суда являются порядок назначения и статус Председателя Конституционного Суда. Согласно Конституции (п. 1 ст. 83), Председателя Конституционного Суда назначает Национальное Собрание по предложению его Председателя из состава Конституционного Суда. В случае, если Председатель Конституционного Суда в 30-дневный срок после формирования Конституционного Суда, либо после открытия вакансии на эту должность не назначен Национальным Собранием, то его назначает Президент. Какой-либо срок полномочий Председателя Конституционного Суда не устанавливается вообще. Он остается во главе Суда до тех пор, пока является членом Конституционного Суда, если не подаст в отставку раньше. Полномочия Председателя Конституционного Суда устанавливаются ст. 17 Закона «О Конституционном Суде РА».

Следует согласиться с мнением, что действующая модель назначения Председателя Конституционного Суда плохо согласуется с принципами независимости Суда и равенства прав членов Конституционного Суда. Назначение Председателя Конституционного Суда вне Суда и распространение на него принципа несменяемости, в известном смысле, ставит его в особое положение по отношению к другим членам Конституционного Суда, что может увеличивать степень его политизации. Для обеспечения независимости конституционного контроля члены Конституционного Суда должны избираться по принципу несменяемости, однако относительно короткий срок полномочий Председателя Конституционного Суда лучше согласуется с истинной ролью главы коллегиального органа, с принципом равенства всех членов Конституционного Суда. С этой точки зрения было бы целесообразно Председателя Конституционного Суда выбирать непосредственно в Суде на ограниченный срок, с возможностью досрочного прекращения его полномочий. Это в значительной

мере уравнивает позиции Председателя и других членов Конституционного Суда и укрепит независимость Суда в целом, и его членов - в отдельности. Совершенно справедливо отмечает Л.В. Лазарев, что если жесткая законодательная регламентация процесса в других судах объяснимо необходимостью контроля со стороны вышестоящих судебных инстанций, то специфика конституционного правосудия с учетом предмета контроля, окончательности принимаемых решений, особенностей круга участников процесса, объективно определяют предоставление значительной самостоятельности Конституционному Суду в определении правил своей внутренней деятельности¹³.

Если обратиться к мировому опыту, то можно встретить различные варианты решения этого вопроса. В ряде стран (Австрия, Германия, Франция) председателя органа конституционного контроля избирает (назначает) формирующий его орган. Например, в Германии Председателя Федерального Конституционного Суда и его заместителя поочередно избирают Бундестаг и Бундесрат. При этом не устанавливается срок их полномочий. В другой группе стран (Италия, Португалия, Россия) председатель избирается самим судом. При этом, как правило, устанавливается определенный срок его полномочий, по истечении которого допускается переизбрание прежнего председателя на новый срок (но не более двух сроков). В России, например, Председатель Конституционного Суда избирается сроком на три года, а по его истечении, возможно его многократное переизбрание, если, конечно, это позволяет оставшийся срок полномочий судьи. Но при этом по инициативе не менее пяти судей Председатель Конституционного Суда может быть путем голосования в Суде досрочно освобожден от должности (ст. 21 Закона «О Конституционном Суде РФ»). вполне согласны с тем, что при совершенствовании армянской модели назначения Председателя Конституционного Суда стоит воспользоваться российским

опытом¹⁴.

Конституционный Суд РА прекращает свою деятельность, если количество членов Конституционного Суда по тем или иным причинам сократилось больше чем на половину, т.к. заседание правомочно, если на нем присутствует больше половины от общего числа его членов. В случае выбытия члена Конституционного Суда из его состава назначение другого лица на вакантное место должно быть осуществлено не позднее двух месяцев со дня открытия вакансии. В зависимости от того, кем был назначен выбывший член Конституционного Суда, нового назначает либо Президент, либо Национальное Собрание. Предположим маловероятную ситуацию, при которой в отведенный Законом срок не заполняется вакантное место члена Конституционного Суда (а тем более маловероятную ситуацию, при которой вакантными оказались более половины мандатов). Подобная ситуация может быть использована в целях политических манипуляций, для выведения из строя на определенное время Конституционного Суда. Для того, чтобы не страдали интересы конституционного правосудия, а Конституционный Суд не оказался заложником политических игр, выдвигается предложение предусмотреть механизм замещения судей Кассационного Суда члена Конституционного Суда, когда последний в определенном законом порядке не может временно выполнять свои обязанности, и не набирается необходимая для правомочности Конституционного Суда коллегия.

Известно, что в некоторых странах (Германия, Испания, Россия, Франция, Чехия) органы конституционного контроля имеют сложную организационную структуру, где, помимо пленарных заседаний с участием всех членов, существуют и более узкие коллегии (палаты, секции и др.), имеющие право выносить решения от имени всего органа. В Германии, например, Федеральный Конституционный Суд разделен на две палаты, именуемые сенатами, в каждую из которых вклю-

чено по 8 судей. Сенаты работают раздельно, а объемом дел разделен между ними примерно поровну и выносят они решения в качестве ФКС¹⁵. В России Конституционный Суд состоит из пленума, который имеет исключительную компетенцию, и двух палат, компетенция которых не разграничена¹⁶. Наличие таких организационных подразделений позволяет быстрее разрешать дела, не допуская их затягивания.

Следует отметить, что в Армении были внесены новые организационно-правовые формы деятельности Конституционного Суда. Дело в том, что до конституционных изменений, с одной стороны Конституционный Суд был обязан выносить решения в 30-дневный срок по всем категориям дел (ст. 102 Конституции РА), а с другой стороны, на пленарных заседаниях должен был разрешать споры, связанные с результатами выборов депутатов, одновременное количество которых могло достигать нескольких сотен. Во избежание подобных тушковых ситуаций, Г.Г. Арутюнян предложил данную категорию дел рассматривать более узкой коллегией в составе 3-5 членов Конституционного Суда¹⁷. Мы вполне согласны с этим мнением, а также считаем, что к рассмотрению этой коллегии, в составе 3-5 членов Конституционного Суда, следует отнести не только дела, связанные с результатами выборов, но и другие вопросы (п. 1; 4; 8; 9 ст.100 Конституции РА), входящие в компетенцию Конституционного Суда. До конституционной реформы (от 27 ноября 2005г.) данная проблема не была так актуальна. Об этом свидетельствует, например, то обстоятельство, что в Армении громадное число законов содержали в себе противоречащие Конституции положения, однако в Конституционном Суде в течение года по данным вопросам предметом рассмотрения становились 2-3 дела. Это по той простой причине, что система конституционного правосудия была деформирована из-за необоснованного ограничения круга обращающихся в суд субъектов и нарушения баланса полномочий. До конституционной реформы в мире

не было Конституционного Суда, где по вопросу решения конституционности нормативных актов обращающиеся в суд субъекты были настолько ограничены, как в Армении¹⁸. Но после изменения Конституции был значительно расширен круг субъектов, имеющих право обращения в Конституционный Суд. Однако, несмотря на то, что узкие коллегии так и не были образованы, вместо этого в п. 6 ст. 69 Закона «О Конституционном Суде РА» предусмотрено формирование судебных составов в количестве трех судей, которые принимают решение о принятии или об отказе к рассмотрению дел в Конституционном Суде по заявлению граждан (порядок образования и деятельности судебных составов установлен в Главе 4 Регламента Конституционного Суда РА). Также были пересмотрены сроки принятия Конституционным Судом решений и заключений (п. 5 ст. 68, п. 9 ст. 69, п. 5 ст. 70, п. 9 ст. 71, п. 4 ст. 72, п. 5 и 6 ст. 73, п. 16-19 ст. 74, п. 4 ст. 75, п. 7 ст. 76, п. 6 ст. 77, п. 7

и 8 ст. 78, п. 7-8 ст. 79, п. 7 ст. 80 Закона «О Конституционном Суде РА» 2006г.). Последнее, несколько улучшая ситуацию, полностью не решает проблемы, поскольку будет способствовать накоплению нерассмотренных дел, и приведет к нестабильной деятельности Конституционного Суда РА.

Конституционный Суд является обязательным атрибутом любого демократического правового государства. Исходя из характера общественных отношений и задач развития любой страны, ставится цель создать независимый от политического воздействия орган с высокоморальными принципами, который сможет обеспечить верховенство Основного закона страны, способствовать стабильному и динамичному развитию общества. На наш взгляд, вышеприведенные примеры будут способствовать более эффективной деятельности Конституционного Суда РА.

¹ Законом Латвийской Республики «О Конституционном Суде» предусматривается, что общий закон «О судебной власти» распространяется на Конституционный Суд в части требований, предъявляемых к кандидатам в конституционные судьи, текста присяги судей, компенсаций и социальных гарантий.

² ՏՆՍ Տրեղատյան Մ.Լ. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Ростов н/Д., 2006. С. 121.

³ ՏՆՍ Մակլակով В.В. Конституции зарубежных стран. М., 1996. С. 143-144.

⁴ ՏՆՍ Գաբրիելիզե Բ.Ն., Чернышевский А. Г. Конституционное право России. Учебник для вузов. М., 2007. С. 987-988.

⁵ ՏՆՍ Աղաճայան Օ. Внедрение механизмов противовесов и конституционные изменения (на примере РА). Журнал «Конституционное правосудие». N 3 (25). Ереван, 2004.

⁶ ՏՆՍ Конституция Габона. С. 89.

⁷ ՏՆՍ Боботов С.В. Конституционная юстиция. М., 1994. С. 64.

⁸ ՏՆՍ Արուտյան Դ.Դ. Конституционный суд в системе государственной власти // Сравнительный анализ. Ереван, 1999. С. 85.

⁹ ՏՆՍ Հարությունյան Գ.Գ. Սահմանադրական արդարադատությունը Հայաստանի Հանրապետությունում. Երևան, 2000. Էջ. 15-16:

¹⁰ ՏՆՍ Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право. М., 1998. С. 177.

¹¹ ՏՆՍ Խачатրյան Դ.Մ. Первая Конституция Республики Армения // Институт философии и права. Ереван, 2001. С. 258.

¹² ՏՆՍ Копп А.Ф. Собрание сочинений // Юрилическая литература. Т. 2. М., 1966. С. 170.

¹³ ՏՆՍ Лазарев Л.В. Конституционно-правовые основы организации и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Государство и право. М., 1996. С. 11.

¹⁴ ՏՆՍ Лазарев Л.В. Конституционно-правовые основы организации и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Государство и право. М., 1996. С. 88.

¹⁵ ՏՆՍ Տրեղատյան Մ.Լ. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Ростов н/Д., 2006. С. 211-212.

¹⁶ ՏՆՍ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 3-е изд., изм. и доп. М., 2003. С. 668.

¹⁷ ՏՆՍ Հարությունյան Գ.Գ. Սահմանադրական վերահսկողությունը // Հանձնառական վերլուծություն. Երևան, 1997. Էջ 75:

¹⁸ ՏՆՍ Արուտյան Դ.Դ. Основные проблемы и особенности разрешения споров о компетенции в Конституционном Суде в переходный период // Четвертый Ереванский международный семинар. Ереван, 1999. С.7.