

ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В СТРАНАХ СНГ

Кургузиков Максим Сергеевич

Аспирант кафедры конституционного права
Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург),
e-mail: Kurguzikov@list.ru

На основе законодательства Содружества Независимых Государств проанализированы способы формирования органов конституционного контроля. Выявлена взаимосвязь между способом формирования органа и порядком назначения председателя и заместителя председателя органа. Способ формирования органа конституционного контроля должен обеспечивать его независимость от других органов государственной власти, однако не во всех государствах СНГ этот принцип реализуется.

Ключевые слова: СНГ, конституция, конституционность, конституционный контроль, формирование органов конституционного контроля, председатель органа, заместитель председателя органа

WAYS TO FORM THE BODIES OF CONSTITUTIONAL CONTROL IN CIS COUNTRIES

Kurguzikov Maxim

Urals State Law University (Yekaterinburg),
e-mail: Kurguzikov@list.ru

The article considers the methods of forming the bodies of constitutional control on the basis of CIS legislation. The correlation between a way of forming the body and an appointment of the chairman and deputy chairman of the body is revealed. A way of forming the body of constitutional control ensures its independence from the other public authorities, but not all of the CIS states has implemented this principle.

Key words: Commonwealth of Independent States, constitution, constitutionality, constitutional control, ways to form the bodies of constitutional control, chairman of the body, deputy chairman of the body

Практически во всех современных государствах на законодательном уровне были учреждены и успешно интегрированы в механизм государственной власти органы, осуществляющие проверку конституционности нормативных правовых актов. Государства-участники СНГ не стали исключением, и в большинстве из них созданы конституционные суды. Ведущим принципом работы этих органов является принцип независимости, который гарантирует их самостоятельность, автономность от других органов государственной власти и объективность принятых решений. Органы, осуществляющие проверку конституционности нормативных актов, также называются органами конституционного контроля. Орган конституционного контроля – это специально уполномоченный государственный орган, чья деятельность направлена на обеспечение верховенства конституции, предупреждение издания не соответствующих Основному закону нормативных актов, установление и устранение неконституционных законов, иных нормативных актов или действий и в случае необходимости

толкование конституции и законов¹. От способа формирования органа конституционного контроля напрямую зависит степень его независимости от других органов государственной власти.

В формировании специализированных органов, осуществляющих проверку конституционности нормативных актов, принимают участие различные органы государственной власти стран СНГ. При этом степень их участия в этом процессе неодинакова. Так, в Белоруссии, Казахстане и Армении президент и законодательный орган государственной власти напрямую задействованы в формировании органов конституционного контроля.

Конституционный суд Белоруссии состоит из 12 судей, шесть из которых назначает Президент, а остальных – Совет Республики. Последний является верхней палатой представительного органа Белоруссии, который состоит из 64 должностных лиц. В силу ст. 91 Конституции Белоруссии² Президент непосредственно участвует в формировании верхней палаты парламента и назначает восемь членов Совета Республики. Кандидатуры судей предлагает председатель Конституционного суда, который назначается Президентом с согласия Совета Республики (п. 8 ст. 84 Конституции).

В Казахстане полномочиями по конституционному контролю наделен квазисудебный орган – Конституционный совет. Президент Казахстана назначает председателя и двух членов Совета, председатель Сената (верхней палаты парламента) – двух членов Совета, столько же – председатель Мажилиса (нижней палаты парламента). В нижнюю палату парламента Казахстана входят граждане государства, наделенные активным избирательным правом. Верхняя палата парламента Казахстана состоит из 47 депутатов, 15 из которых назначает Президент Казахстана (ст. 59, 58 Конституция Казахстана)³.

В отличие от Белоруссии и Казахстана в Армении законодательный орган – Национальное собрание – является однопалатным парламентом. Конституционный суд Армении состоит из девяти судей, пять из которых назначает Национальное собрание (п. 1 ст. 83 Конституции Армении⁴), четырех – Президент (п. 10 ст. 55 Конституции Армении). Председатель Конституционного суда выбирается Национальным собранием из состава судей по предложению председателя Национального собрания. Если по истечении 30 дней после образования вакансии Национальное собрание не решит вопрос о том, кто займет эту должность, Президент Армении вправе сам назначить председателя органа конституционного контроля (п. 2 ст. 83 Конституции Армении).

Таким образом, в Армении, Белоруссии и Казахстане парламент и президент непосредственно назначают должностных лиц в органы, осуществляющие проверку конституционности нормативных актов. При этом в Белоруссии и Казахстане законодательные органы власти являются двухпалатными, но только в Казахстане обе палаты задействованы в решении рассматриваемого вопроса. Неучастие нижней палаты парламента Белоруссии в формировании Конституционного суда свидетельствует об ущемлении прав и законных интересов части ее граждан⁵.

¹ Несмеянова С. Э. Правовые проблемы становления специализированного конституционного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1994. С. 19.

² Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1994. № 9. Ст. 144.

³ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1996. № 4. Ст. 217.

⁴ Республика Армения. 1995. 21 июля.

⁵ Идея формирования двухпалатного парламента возникла в силу необходимости уравнивания разнонаправленных интересов двух слоев общества – представителей аристократии, зажиточных граждан и представителей «простого» народа. Иными словами, только двухпалатные законодательные органы способны учесть интересы всего населения государства.

Стоит обратить внимание и на то, что в Белоруссии и Казахстане депутаты верхних палат парламентов, участвующие в формировании органов, осуществляющих проверку конституционности нормативных актов, назначаются президентом. Следовательно, они, скорее всего, будут поддерживать кандидатуру на должность в орган конституционного контроля того лица, которое лояльно к главе государства. При таком порядке назначения должностных лиц органа конституционного контроля возможна ситуация, когда будет реализована воля главы государства, а не парламента.

Итак, если в Армении Президент и парламент при формировании Конституционного суда участвуют на равных, то в Белоруссии и Казахстане при решении данного вопроса приоритет отдается интересам главы государства.

Президент и парламент принимают участие в формировании конституционных судов также в Азербайджане, Киргизии, России, Таджикистане и Узбекистане. В указанных странах президент не вправе самостоятельно назначать должностных лиц органа конституционного контроля. Он представляет кандидатуры на должность судей в парламент, который выступает за или против предложенных кандидатур. Назначенным считается тот кандидат, который получит больше половины голосов. Полагаем, что при таком способе формирования органа конституционного контроля, с одной стороны, представительному органу отведена первостепенная роль, так как именно он одобряет или не одобряет предложенную кандидатуру; с другой – этот орган не вправе самостоятельно подобрать и назначить должностное лицо конституционного суда и фактически исполняет волю главы государства. Аналогично назначаются председатель и заместитель председателя конституционного суда в России, Таджикистане и Узбекистане. В Азербайджане глава государства сам назначает председателя и заместителя председателя Конституционного суда, что еще больше усиливает его роль в формировании состава органа конституционного контроля.

Отдельно рассмотрим способ формирования Конституционной палаты Верховного суда Киргизии, которая является органом конституционного контроля и состоит из 11 судей. Судьи назначаются Жогорку Кенешем (парламент) по представлению президента. Глава государства основывает свое предложение на результатах отбора судей, который осуществляет на конкурсной основе специальный Совет. В определении состава последнего глава государства не принимает участия, Совет по отбору судей формируется Советом судей, парламентским большинством и парламентской оппозицией (ст. 95 Конституции Киргизии¹). Также в Киргизии председатель, заместитель председателя и судья-секретарь Конституционной палаты избираются судьями органа самостоятельно посредством тайного голосования. Получается, что в Киргизии в отличие от Азербайджана, России, Таджикистана и Узбекистана право Президента предлагать кандидатуры на должность в орган конституционного контроля ограничено Советом по отбору судей, а своих руководителей Конституционная палата назначает сама. Следует отметить, что аналогичный способ формирования органа конституционного контроля применяется в Венгрии, Польше, Перу, Словакии, Германии и Латвии.

Таким образом, в Азербайджане, Киргизии, России, Таджикистане и Узбекистане в формировании органа конституционного контроля участвуют представительный орган государственной власти и президент, однако в отличие от Армении, Белоруссии и Казахстана в них правом непосредственно назначать судей органов конституцион-

¹ Эркин Тоо. 2010. № 60.

ного контроля наделен парламент. При этом в Азербайджане, России, Таджикистане и Узбекистане более значительная роль в формировании органа отведена президенту. Представляется, что такой способ формирования потенциально ставит орган конституционного контроля в зависимое положение от главы государства. Интересный способ назначения используется в Киргизии, где Совет по отбору судей, с одной стороны, способствует избранию достойных кандидатов для замещения вакантных мест в органе, а с другой – ограничивает власть Президента в решении рассматриваемого вопроса.

В некоторых государствах СНГ, в частности в Молдове и Украине, в формировании органов, осуществляющих проверку конституционности нормативных правовых актов, кроме законодательного органа и главы государства принимают участие представители судебной власти. Так, Конституционный суд Молдовы состоит из шести судей, двух из которых назначает парламент, двух – Президент, двух – Высший совет магистратуры¹. Последний является независимым органом, осуществляющим судебное самоуправление, способствующим эффективной организации и функционированию судебной системы и гарантирующим независимость судебной власти². Председатель Конституционного суда избирается из состава судей тайно большинством голосов судей на трехлетний срок³.

Схожим образом формируется Конституционный суд Украины, который состоит из 18 судей. Так, Президент, Верховная Рада и Съезд судей Украины назначают по шесть судей Конституционного суда (ст. 148 Конституция Украины)⁴. Верховная Рада и Съезд судей назначают судей тайным голосованием. Внести кандидатуру на должность судьи в Верховную Раду вправе ее председатель и группа депутатов в количестве не менее одной четверти конституционного состава Рады (не менее 113 народных депутатов). Правом внести кандидатуру на рассмотрение Съезда судей обладает любой из делегатов. Председатель Конституционного суда Украины избирается на заседании органа тайным голосованием простым большинством голосов из состава судей на один трехлетний срок.

Таким образом, в формировании конституционных судов Молдовы и Украины принимают участие президент, парламент и органы судейского сообщества, которые являются представителями судебной ветви власти.

В 2016 г. Грузия вышла из состава СНГ, но способ формирования органа конституционного контроля в данном государстве заслуживает внимания. Грузия в этом вопросе во многом пошла по пути Молдовы и Украины. Так, Конституционный суд Грузии состоит из девяти судей: трех назначает Президент, трех – Верховный суд, трех – Парламент. В Парламенте правом предлагать кандидатуры на должность судьи обладают председатель Парламента, парламентская фракция и группа членов Парламента в составе не менее десяти человек, не входящих ни в одну из фракций. В Грузии трех судей в Конституционный суд назначает именно судебный орган государственной власти – Верховный суд, а не орган судейского сообщества, как в Молдове и Украине. Кандидатов, подлежащих назначению в Конституционный суд

¹ Статья 6 Закона Республики Молдова от 13 декабря 1994 г. № 317-XIII «О Конституционном суде» (с изм. от 31 июля 2015 г.) (Официальный монитор Республики Молдова. 1995. № 8. Ст. 86).

² О Высшем совете магистратуры: Закон Республики Молдова от 19 июля 1996 г. № 947-XIII (с изм. от 28 мая 2015 г.) // Официальный монитор Республики Молдова. 1996. № 064.

³ Статьи 6, 7 Закона Республики Молдова «О Конституционном суде».

⁴ Ведомости Верховной Рады Украины. 1996. № 30. Ст. 141.

Грузии, выдвигает на пленуме Верховного суда его председатель. Порядок назначения председателя органа конституционного контроля в Грузии также отличен от порядка, установленного в Молдове и Украине. Так, председателя Конституционного суда Грузии избирают судьи из своего состава на пять лет, при этом избранным считается кандидат, за которого проголосовало не менее пяти судей. Однако судьи не сами предлагают кандидатуры председателя, ее выдвигают по согласованному предложению Президента, председателя Парламента и председателя Верховного суда¹.

Следовательно, в формировании органа конституционного контроля могут принимать участие глава государства, законодательный и судебный орган государственной власти (или орган судейского сообщества). Они назначают одинаковое количество судей конституционного суда, которые, как правило, самостоятельно выбирают из своего состава председателя органа. Представляется, что если в формировании органа конституционного контроля в равной степени участвуют все три ветви государственной власти, состав суда становится сбалансированным, политически нейтральным, а орган – беспристрастным арбитром в спорах между представителями разных ветвей государственной власти. Такой способ формирования органа конституционного контроля используется не только в некоторых государствах-участниках СНГ, но и в Болгарии, Габоне, Италии, Испании, Литве, Мадагаскаре, Монголии, Турции и Корее.

Итак, следует признать, что от способа назначения членов органов конституционного контроля напрямую зависит порядок замещения должности его руководителя. Если в формировании органа конституционного контроля участвует преимущественно один государственный орган, ему и предоставлено право назначать председателя. Если в формировании органа конституционного контроля задействованы представители трех ветвей государственной власти, его председателя выбирают члены этого органа из своего состава самостоятельно путем тайного голосования. При этом влияние какой-либо ветви государственной власти на выбор членами органа конституционного контроля председателя сводится к минимуму, что является гарантией от злоупотребления властными полномочиями, а также способствует уменьшению противоречий между членами органа.

Как уже было отмечено, в большинстве стран СНГ созданы специализированные обособленные органы, основной задачей которых является проверка конституционности нормативных правовых актов. Исключением является Туркменистан, где данными полномочиями наделен орган законодательной власти – Меджлис, члены которого избираются гражданами Туркменистана, наделенными активным избирательным правом. С одной стороны, при таком способе формирования органа конституционного контроля граждане сами являются, условно говоря, его творцами, с другой – электорат не в первую очередь задумывается о том, что депутаты парламента будут осуществлять проверку нормативных правовых актов на соответствие Конституции, поскольку даже в самом Основном законе Туркменистана это полномочие парламента занимает 12-е место в списке правомочий. Кроме того, вызывает вопросы качество конституционного контроля, поскольку к кандидатам в депутаты парламента Туркменистана (в частности, к их возрасту, образованию и стажу работы по юридической специальности) предъявляются не столь высокие квалификационные требования, как к должностным лицам специализированных органов конституционного контроля.

¹ Статья 10 Органического закона Грузии «О Конституционном суде Грузии» (Ведомости Парламента Грузии. 1996. № 5–6).

Итак, исходя из сказанного, можно выделить четыре способа формирования органов конституционного контроля в СНГ. Первый способ применяется в Армении, Белоруссии и Казахстане, в которых глава государства и представительный орган непосредственно назначают членов органов конституционного контроля, при этом только в Армении Президент и Парламент формируют Конституционный суд на паритетных началах. Второй способ используется в Азербайджане, Киргизии, России, Таджикистане и Узбекистане, где глава государства и представительный орган тоже участвуют в назначении судей конституционных судов, однако правом непосредственно назначать должностных лиц наделен парламент (при этом предложения о кандидатурах на эту должность вносятся президентом). Третий способ реализован в Грузии, Молдове и Украине, где представители трех ветвей государственной власти на равных участвуют в определении состава органа конституционного контроля, а председатель органа назначается судьями самостоятельно. Четвертый способ характерен для Туркменистана, где не создан отдельный специализированный орган конституционного контроля, а его полномочия переданы парламенту, в формировании которого участвует все граждане страны, наделенные активным избирательным правом. Представляется, что третий способ предпочтителен, поскольку обеспечивает формирование политически нейтрального независимого органа конституционного контроля.

Библиография

Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. // Эркин Тоо. 2010. № 60.

Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 г. // Республика Армения. 1995. 21 июля.

Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. (с изм. 5 января 1999 г.) // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1994. № 9. Ст. 144.

Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. (с изм. от 2 февраля 2011 г.) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1996. № 4. Ст. 217.

Конституция Украины от 28 июня 1996 г. (с изм. от 21 февраля 2014 г.) // Ведомости Верховной Рады Украины. 1996. № 30. Ст. 141.

Несмеянова С. Э. Правовые проблемы становления специализированного конституционного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1994.

О Высшем совете магистратуры: Закон Республики Молдова от 19 июля 1996 г. № 947-XIII (с изм. от 28 мая 2015 г.) // Официальный монитор Республики Молдова. 1996. № 064.

О Конституционном суде Грузии: Органический закон Грузии // Ведомости Парламента Грузии. 1996. № 5–6.

О Конституционном суде: Закона Республики Молдова от 13 декабря 1994 г. № 317-XIII (с изм. от 31 июля 2015 г.) // Официальный монитор Республики Молдова. 1995. № 8. Ст. 86.

Bibliography

Konstituciya Kyrgyzskoj Respubliki ot 27 iyunya 2010 g. // Ehrkin Too. 2010. № 60.

Konstituciya Respubliki Armeniya ot 5 iyulya 1995 g. // Respublika Armeniya. 1995. 21 iyulya.

Konstituciya Respubliki Belarus' ot 15 marta 1994 g. (s izm. 5 yanvary 1999 g.) // Vedomosti Nacional'nogo sobraniya Respubliki Belarus'. 1994. № 9. St. 144.

Konstituciya Respubliki Kazaxstan ot 30 avgusta 1995 g. (s izm. ot 2 fevralya 2011 g.) // Vedomosti Parlamenta Respubliki Kazaxstan. 1996. № 4. St. 217.

Konstituciya Ukrainy ot 28 iyunya 1996 g. (s izm. ot 21 fevralya 2014 g.) // Vedomosti Verxovnoj Rady Ukrainy. 1996. № 30. St. 141.

Nesmeyanova S. Eh. Pravovye problemy stanovleniya specializirovannogo konstitucionnogo kontrolya v Rossijskoj Federacii: avtoref. dis. ...kand. yurid. nauk. Ekaterinburg, 1994.



О Конституционном суде Грузии: Organicheskij zakon Gruzii // Vedomosti Parlamenta Gruzii. 1996. № 5–6.

О Конституционном суде: Zakona Respubliki Moldova ot 13 dekabrya 1994 g. № 317-XIII (s izm. ot 31 iyulya 2015 g.) // Oficial'nyj monitor Respubliki Moldova. 1995. № 8. St. 86.

О Vysshem sovete magistratury: Zakon Respubliki Moldova ot 19 iyulya 1996 g. № 947-XIII (s izm. ot 28 maya 2015 g.) // Oficial'nyj monitor Respubliki Moldova. 1996. № 064.