

---

*О.Б. Кузнецов, старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Академии МВД Республики Беларусь*

## **О ПРИРОДЕ И ТИПОЛОГИИ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ**

Вопросы типологии конституционного контроля в современной научной литературе освещаются достаточно широко. Соответственно, довольно большим является как число встречающихся классификаций, имеющих отношение к конституционному контролю, так и количество критериев, по которым они произведены<sup>2</sup>. Однако если абстрагироваться от деталей и смешанных форм, то следует выделить две его основные модели: децентрализованную (американскую – judicial review) и централизованную (европейскую – constitutional review)<sup>3</sup>.

Характерной особенностью первой модели является то, что judicial review осуществляется всем судебным аппаратом государства в процессе отправления правосудия, следствием чего является его воплощение исключительно в виде конкретного последующего контроля. Европейская модель предполагает создание специализированного органа конституционного контроля, причем изначально в отличие от американской она была рассчитана на контроль абстрактный (инициируемый уполномоченным на то субъектом вне связи с конкретным делом, рассматривающимся в каком-либо суде), до-

---

<sup>1</sup> См.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1910. С. 290–302.

<sup>2</sup> В целях оптимизации изложения и восприятия материала в настоящей работе акцент на известные различия между терминами «конституционный контроль» и «конституционный надзор» не делается.

<sup>3</sup> См: Zwierzchowski E. Europejskie modele scentralizowanej kontroli konstytucyjności aktów prawnych // Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją. Warszawa, 1997. S. 75.

пурская при этом наряду с последующей (*a posteriori*) еще и предварительную его форму (*a priori*)<sup>1</sup>. Отмеченная разница обусловлена главным образом особенностями исторического и политического развития государств двух континентов.

Известно, что американская модель своим появлением во многом обязана созданному более 200 лет назад прецеденту, когда Верховный суд США отказал в применении отдельных положений федерального закона (Акта о судоустройстве 1789 г.), сочтя их противоречащими Конституции<sup>2</sup>. Существует мнение, согласно которому именно с этого момента «...суд стал выполнять функцию не только отправления правосудия, но и оценки текущего законодательства»<sup>3</sup>. Данное утверждение нуждается в небольшом уточнении, поскольку к этому времени судами штатов уже было принято более 20 аналогичных решений в отношении законов субъектов федерации, а сам Верховный суд еще в 1796 г. «...высказался о соответствии федерального закона Конституции в деле Хилтона против Соединенных Штатов»<sup>4</sup>.

В русскоязычной литературе последних десятилетий нередко можно встретить фразы об отмене американскими судами законов (о праве судов отменять акты законодательной власти)<sup>5</sup>. Такого рода высказывания также нуждаются в уточнении. Дело в том, что «...суд формально не отменяет закона – он не законодатель; он лишь отказывается применять его в своих дела, как противоречий конституции по содержанию или по форме издания»<sup>6</sup>.

Показательно, что Основной Закон США прямо не предусматривает создание института конституционного контроля. Однако содержание второго абзаца ст. VI Конституции предполагает возможность судебного надзора за конституционностью нормативных правовых актов. Настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов, принимаемые в ее исполнение, являются верховным правом страны, и суды в каждом штате обязаны следовать этому праву, что бы ему ни противоречило в конституции или законах любого штата (перевод. – *O.K.*)

Подобную точку зрения, вероятно, разделял и председатель Верховного суда Дж. Маршалл, так как в мотивировке решения по делу «Марбэри против Мэдисона» он привел аргументацию, определенным образом обосновывающую необходимость *judicial review*: «Это положение слишком очевидно, чтобы можно было его оспаривать: либо конституция подавляет любой законодательный акт, который ей противоречит, либо простой акт законодательства может изменить конституцию. <...> Если верно первое из этих взаимоисключающих суждений, то законодательный акт, противоречий конституции, – это не закон. Если истинно второе суждение, то писаные конституции – это бессмысленные попытки народа ограничить власть, которая по своей природе является неограниченной»<sup>7</sup>.

Предпосылками теоретического характера, способствовавшими формулировке процитированного суждения, вне всякого сомнения, послужили работы и высказывания на эту тему «отцов-основателей» США, главным образом А. Гамильтона. Являясь одним из создателей Основного Закона, он, в частности, писал: «По сути своей конституция – это фундаментальное право (*fundamental law*), и судьи должны рассматривать ее именно как таковое. <...> Если же между законодательными актами существует непреодолимое противоречие, то предпочтение должен получать тот закон, который обладает высшей юридической силой...»<sup>8</sup>. Корни такого подхода, в свою очередь, следует искать в практике американских судов колониального периода, продолжавших линию английского судьи Э. Коука, известного в том числе и в связи с прецедентным решением *contra legem*, вынесенным им в 1610 г., которым со ссылкой на принципы общего права был признан недействительным закон, принятый британским парламентом<sup>9</sup>.

Идея конституционного контроля имела своих адептов и в странах континентальной Европы. Так, например, французский политик и государственный деятель времен буржуазной революции Е. Сийес

<sup>1</sup> Rousseau D. Sądownictwo konstytucyjne w Europie. Warszawa, 1999. S. 15.

<sup>2</sup> Об описанном в специальной литературе решении по делу «Марбэри против Мэдисона», вынесенном Верховным судом США в 1803 г., подробнее см.: Егоров С.А. Конституционализм в Соединенных Штатах Америки // История буржуаз. конституционализма XIX в. М., 1986. С. 57–58.

<sup>3</sup> Чудаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Минск, 1998. С. 222.

<sup>4</sup> Конституции зарубежных государств / Сост. В.В. Маклаков. М., 1999. С. 47.

<sup>5</sup> См.: Боботов С.В. Конституционный контроль в буржуазных странах: доктрина и практика // Советс. государство и право. 1989. № 3. С. 116; Чудаков М.Ф. Указ. соч. С. 221.

<sup>6</sup> Дурденевский В.Н. Иностранное конституционное право в избранных образцах: с прилож. текстов конституций. Л., 1925. С. 72.

<sup>7</sup> Цит. по: Четверников В.А. Демократическое конституционное государство: Введение в теорию. М., 1993. С. 133–134.

<sup>8</sup> Там же. С. 133.

<sup>9</sup> О деле врача Т. Бонэма подробнее см.: Garlicki L. Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej. Warszawa, 1987. S. 16–17.

в одной из своих работ писал: «Если это [конституция] совокупность общеобязательных правил, то спрашивается, где охраняющая ее инстанция, где судебская власть, защищающая этот кодекс?»<sup>1</sup> Некоторые авторы прямо говорят о воздействии американских идей на европейскую мысль в данном вопросе: «Рассуждения аббата Сийеса, видимо, родились не без влияния североамериканской дискуссии о конституционном контроле, в частности, не без влияния воззрений А. Гамильтоном, сформулированных им в 1788 г.»<sup>2</sup> И с этим нельзя не согласиться.

Следует, однако, учитывать и «обратный вектор». Налицо взаимовлияние, поскольку взгляды А. Гамильтоном и Дж. Маршаллом на государство и право во многом были детерминированы работами европейцев: Дж. Локка, Ш. Монтескье и др., чьи идеи стали теоретическим фундаментом для создания системы государственных органов США, ядром которой служит механизм сдерживания и противовесов. «Сборник статей под общим заглавием "Федералист", созданный <...> Гамильтоном, Джоем и Мэдисоном, до сих пор признается в Америке своего рода классической книгой республиканского федерализма. В этом сборнике чрезвычайно заметно влияние Монтескье и его учения о разделении властей...»<sup>3</sup>

В свою очередь, проблема разделения властей, как представляется, является одним из основных вопросов конституционного контроля, своеобразным ключом к пониманию природы данного института и его места в системе государственных органов. Второй важнейший вопрос, если можно так выразиться, функционального характера – это иерархия норм, стройность и чистоту которой призваны обеспечивать органы конституционного контроля. В этой связи рассмотрим взгляды родоначальника нормативизма Г. Кельзена, роль которого в условиях действия континентального права, по общему признанию, была подобна той, которую сыграл судья Дж. Маршалл, создав прецедент, положивший начало judicial review в США<sup>4</sup>. В своих работах ученый, противопоставляя метафизическим принципам естественного права его позитивистскую интерпретацию, обосновал необходимость иерархизации правовых норм, что в конечном счете оказалось решающее влияние на закрепление института конституционного контроля в Конституции Австрии 1920 г. (попытке действующей в редакции 1929), а затем и в основных законах иных европейских государств – Чехословакии (1929), республиканской Испании (1931), Ирландии (1937)<sup>5</sup>. Не все авторы, однако, в этом вопросе отдают пальму первенства Австрии, отмечая, что чехословацкая Конституция 1920 г., также предусматривавшая создание органа конституционного контроля, была принята на семь месяцев раньше австрийской<sup>6</sup>. Заслуживает внимания, что в ранних классификациях, посвященных институту конституционного контроля, в частности в работах советских правоведов 20-х гг. XX в. наряду с американской фигурирует не австрийская, а именно чешская модель<sup>7</sup>. В любом случае речь идет о государствах, образовавшихся после распада Австро-Венгерской империи, где значительным было влияние многонациональной «венской школы» права, одним из ведущих представителей которой являлся Г. Кельзен.

В силу особой значимости идей ученого для развития теоретической мысли в области constitutional review представляется оправданным коротко изложить хотя бы некоторые из них. Г. Кельзену принадлежит авторство концепции пирамидальной системы права, согласно которой на вершине этой конструкции находится основная норма (Grundnorm), которая, сама будучи постулируемой, конституирует все подчиненные ей элементы системы. Так, по мнению ученого, сначала она легитимирует нормы конституции, которая наделяет обязывающей силой вытекающие из нее законы, а те, в свою очередь, – нормативные правовые акты более низкого ранга начиная с изданных центральными органами исполнительной власти вплоть до бесчисленных административных решений по индивидуальным делам, занимающих место на стороне, противоположной вершине воображаемой пирамиды. Таким образом, создается стройная целостная (гомогенная и замкнутая) правовая система, действительность отдельных элементов которой обусловлена уже самим фактом их принадлежности к данной системе<sup>8</sup>. С этим трудно не согласиться, поскольку чужеродному элементу попросту не должно находиться места в хорошо продуманном, правильно сконструированном и сбалансированном механизме. Точно так же не впишется в реально существующую древнеегипетскую пирамиду модуль, являющийся составным элементом современных блочных многоэтажных домов (и наоборот). Однако если

<sup>1</sup> Цит по: Боботов С.В. Конституционная юстиция: Сравн. анализ. М., 1994. С. 54.

<sup>2</sup> Четверников В.А. Указ. соч. С. 133.

<sup>3</sup> Дурденевский В.Н. Указ. соч. С. 67.

<sup>4</sup> См.: Ludwikowski Rett R. Prawo konstytucyjne porównawcze. Toruń, 2000. S. 93.

<sup>5</sup> Rousseau D. Указ. соч. С. 23.

<sup>6</sup> См.: Zwierzchowski E. Sądownictwo konstytucyjne. Białystok, 1994. S. 49.

<sup>7</sup> См.: Дябло В.К. Судебная охрана конституций в буржуазных государствах и в Союзе ССР. М., 1928. С. 46.

<sup>8</sup> См.: Кельзен Г. Динамический аспект права // Чистое учение о праве Ганса Кельзена: Сб. пер. М., 1988. Вып. 2.

по каким-то причинам он там все же окажется, то монолитность системы нарушится и под угрозу будет поставлена целостность всей конструкции.

В ходе своих рассуждений Г. Кельзен обозначил проблему, связанную с наличием в правовом порядке норм, которые, несмотря на их несоответствие нормам более высокого уровня, не являются недействительными (иными словами, имеющими силу). Подобная картина потенциально может быть следствием двух обстоятельств: либо такие нормы еще не были признаны недействительными, либо это вообще невозможно сделать ввиду отсутствия уполномоченного на то органа. При допущении, что такого рода нормы все же имеют юридическую силу, налицо дилемма фактической некогерентности элементов воображаемой пирамиды права при ее формальной однородности и целостности. Означенная проблема, согласно Г. Кельзену, возникает в результате неверного определения соотношения между действительностью и действенностью права, а также непозволительного разделения понятий «юридическая сила» нормы и ее «действительность», что приводит к ситуациям, когда обзывают, по сути, недействительные правовые акты, которые вообще не должны являться правом ввиду их инородности по отношению к системе. Для устранения подобных коллизий (либо предотвращения их возникновения в случае возможности осуществления предварительного контроля норм, как это имеет место, например, во Франции и Польше) и нужны органы конституционного контроля. Как уже было сказано, австрийский ученый не только обосновал эту необходимость, но и, будучи одним из авторов проекта австрийского Союзного конституционного закона, сумел довести дело до учреждения такого института и создания первого специализированного органа конституционного контроля.

Однако, как справедливо отмечается в юридической литературе, прогрессирующее распространение и усиление авторитарных и фашистских режимов приостановило создание и дальнейшее развитие действенных механизмов по защите как конституции, так и закрепленных ей прав личности в европейских государствах<sup>1</sup>. Этот процесс возобновился лишь после Второй мировой войны, приобретя дополнительную динамику и основательность, обусловленные извлеченными уроками из тоталитарного прошлого и нежеланием его повторения. В октябре 1945 г. реституцию Конституционного суда предусмотрела новеллизация Основного Закона Австрии. Органы конституционного контроля учреждены в Японии (1947), Италии (1948), ФРГ (1949).

Отдельно следует остановиться на вопросах компетенции Федерального конституционного суда послевоенной Германии, которая общепризнанно является весьма широкой<sup>2</sup>. Немецкая правовая доктрина предполагает защиту Основного Закона не только от действия противоречащих его положениям нормативных правовых актов более низкого уровня, но и от неконституционной правоприменительной практики в самых различных ее проявлениях, предоставляя тем самым индивидууму дополнительные возможности по защите своих конституционных прав. Это находит свое отражение в специфике института конституционной жалобы (обращает на себя внимание, что в Германии данный институт получил свое закрепление сначала в Законе о Федеральном конституционном суде 1951 г., и лишь затем был прописан в ст. 93 Основного Закона)<sup>3</sup>. Если в Австрии еще с довоенных времен допускается подача жалобы в Конституционный суд на решения или распоряжения административных органов (акты исполнительной власти), то в Германии ее предметом при определенных условиях может являться также и судебное решение. Характерно, что подобную возможность предусмотрели конституции посттоталитарных Испании и Чехии. Одним из проявлений решимости не допустить возврата нацистского прошлого наверняка явилось и то обстоятельство, что немецкий Федеральный конституционный суд был наделен полномочиями по запрету политических партий, цели либо деятельность которых ставят под угрозу демократический порядок, а значит, устои и существование всего государства.

Советская правовая доктрина тем временем продолжала отрицать возможность внепарламентского механизма конституционного контроля, аргументируя это его несовместимостью с принципом верховенства законодательных органов народной власти. Лишь последние могли отменять принятые ими нормативные правовые акты. Так, например, академик А.Я. Вышинский в одном из своих выступлений говорил: «Закон действует либо в течение того срока, который установлен самим законодателем, либо до того момента, когда он отменяется законодательной властью. Ни о какой "фактической

<sup>1</sup> См.: Боботов С.В. Указ. соч. С. 60–61.

<sup>2</sup> См.: Garlicki L. Federalny Trybunał Konstytucyjny w Republice Federalnej Niemiec // Sądy konstytucyjne w Europie. Warszawa, 1996. T. I. S. 137.

<sup>3</sup> См.: Хайде В. Система правосудия Федеративной Республики Германия. Бонн, 1995. С. 74–75.

отмене" действия закона не может быть речи<sup>1</sup>. Такая ситуация наблюдалась в большинстве стран «народной демократии», в том числе и Польше<sup>2</sup>. Однако процесс слома тоталитарной политической системы, начавшийся у нашего западного соседа четверть века тому назад, одним из своих следствий имел создание польского Конституционного Трибунала, который, если не брать в расчет всегда стоявшую особняком СФРЮ, в середине 80-х гг. XX в. являлся, пожалуй, единственным сравнительно полноценным и реально действующим органом конституционного контроля в государствах «советского блока»<sup>3</sup>.

В марте 1994 г. была принята Конституция суверенной Беларуси, которая предусматрела создание в государстве специализированного органа конституционного контроля. Основной Закон содержал гл. 6, имевшую название «Конституционный суд Республики Беларусь» и входившую в разд. VI Конституции, называвшийся «Государственный контроль и надзор». В связи с этим фактом импульс к развитию получила идея четвертой, контрольной власти в государстве<sup>4</sup>. Но после внесения в 1996 г. изменений и дополнений в Основной Закон посвященные Конституционному суду нормы оказались в главе с названием «Суд». Тем не менее в силу особенностей своего правового положения Конституционный суд, как и прежде, почти не задействован в процессе отправления правосудия (в пользу этого тезиса свидетельствует целый ряд обстоятельств, наиболее существенное из которых – отсутствие законодательно закрепленного института конституционной жалобы).

В Основном Законе Российской Федерации нормы, закрепляющие правовой статус Конституционного суда, находятся в гл. 7 под названием «Судебная власть». Это позволяет проводить определенные параллели с действующей редакцией белорусской Конституции. Однако существование в России института конституционной жалобы все же дает формальные основания для отнесения российского органа конституционного контроля к судебной власти.

Дебаты по поводу места «хранителя конституции» в системе государственных органов периодически ведутся в различных странах. Г. Кельзен еще в своих ранних работах высказывался на эту тему<sup>5</sup>. Не обходят ее молчанием и современные отечественные и зарубежные авторы<sup>6</sup>. Не имея возможности в рамках настоящей статьи подробно останавливаться на взглядах ученых по данному вопросу и не вступая в полемику, следует, тем не менее, обозначить несколько принципиальных моментов.

Затронутая проблема, как представляется, имеет два аспекта. Условно назовем их прикладной (формальный) и теоретический (материалный). Соответственно, и рассуждения о месте органа конституционного контроля в системе государственных органов целесообразно подразделять на два вида, руководствуясь при их разграничении критерием сущего и должно. Рассуждения первого вида подразумевают наличие конкретного органа, на основе анализа правового положения которого делаются выводы, изначально детерминированные законодателем, поскольку именно он устанавливает правовой статус органа. Данная логическая операция сводится к констатации факта соответствия либо несоответствия места, формально закрепленного за органом конституционного контроля в основном законе того или иного государства, той роли, которую он фактически выполняет, реализуя свою компетенцию.

Теоретический же подход предполагает качественно иной уровень осмысления проблемы и увязан прежде всего с природой института конституционного контроля и его ролью в системе разделенных властей. Если не упускать из виду изначальную функцию «негативного законодателя», являющуюся основной для любого института конституционного контроля, то возникает дилемма: либо специализированные органы конституционного контроля не должны относиться к судебной ветви власти (как

<sup>1</sup> Вышинский А.Я. О некоторых вопросах теории государства и права (Сокращенная стенограмма речи на Совещании юристов по обсуждению макетов учебников по теории государства и права 18 мая 1948 г.) // Совет. государство и право. 1948. № 6. С. 12.

<sup>2</sup> См.: Garlicki L. La réform de la juridiction constitutionnelle en Pologne // Annuaire International de Justice Constitutionnelle, XIII–1997. Paris – Aix-en-Provence, 1998. C. 11–13.

<sup>3</sup> См.: Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej // Dziennik Ustaw z 1982 r. Nr 11. Poz. 83; Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym // Dziennik Ustaw z 1985 r. Nr 22. Poz. 98.

<sup>4</sup> См.: Kuczyński W. Problemy zabezpieczenia podziału władz w Republice Białoruś. Historia, stan obecny, perspektywy // Ku konstytucji społeczeństwa obywatelskiego: Materiały białorusko-polsko-ukraińskiej konferencji naukowej, Warszawa, 6–8 lipca 1994 r. Warszawa, 1995.

<sup>5</sup> См.: Kelsen H. La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle) // La Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger. 1928. № 2.

<sup>6</sup> См.: Василевич Г.А. Утверждение справедливого правосудия – основная задача судебной власти // Юстиция Беларуси. 2003. № 3; Арутюнян Г.Г. Конституционный суд в системе государственной власти: Сравн. анализ. Ереван, 1999; Granat M. Legitymacja sądu konstytucyjnego na gruncie czystej teorii prawa Hansa Kelsena // Przegląd Sejmowy. 1999. № 4; Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4.

и к законодательной или исполнительной), либо судебная власть доминирует над всеми иными. Второе допущение ставит под сомнение концепцию разделения властей. Отсюда вывод о предпочтительной истинности первой части силлогизма. Косвенным аргументом в его пользу является также отмеченное ранее обстоятельство, связанное с тем фактом, что американские суды при осуществлении полномочий в области judicial review могут лишь отказать в применении признанных ими неконституционными нормативных правовых актов, но не отменить их. Сказанное, в свою очередь, подводит к мысли о том, что специализированные органы конституционного контроля все же следует относить к самостоятельной – контрольной-надзорной ветви власти.

Возвращаясь к вопросу о типологии органов конституционного контроля, надо признать, что американская модель в силу различных причин не получила в Европе широкого распространения. Общее количество государств нашего континента, где она в той или иной степени присутствует, не превышает одного десятка (в основном это скандинавские и некоторые другие страны североатлантического региона). Если говорить о европейской – централизованной – модели, то необходимо выделять, по крайней мере, три ее разновидности: австрийскую (классическую кельзеновскую), когда на соответствие основному закону проверяются акты органов законодательной и исполнительной ветвей власти, немецкую, одной из наиболее существенных особенностей которой является возможность оценки и отмены органом конституционного контроля судебных решений, и французскую, характеризующуюся исключительно контролем *a priori* и обладающую рядом иных специфических черт.