



М.Я. Хабриева



ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ

В ДЕСЯТИ ТОМАХ

Москва
2018

RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES

T.Y. Khabrieva

SELECTED WORKS

Volume 1

MONOGRAPHS

Teleological (Target) Interpretation
of the Soviet Law

Interpretation of the Constitution
of the Russian Federation

The Venice Commission as a Body
for the Interpretation of Law

Moscow
2018

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

М.А. Хабриева

ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ

Том 1

МОНОГРАФИИ

Телеологическое (целевое) толкование
советского закона

Толкование Конституции
Российской Федерации

Венецианская комиссия
как субъект интерпретации права

Москва
2018

УДК 342
ББК 67.400
Х12

Рекомендовано к изданию

Бюро Отделения общественных наук Российской академии наук

Хабриева Т.Я.

Х12 **Избранные труды:** в 10 т. Т. 1: монографии. Содерж.: Телеологическое (целевое) толкование советского закона. Толкование Конституции Российской Федерации. Венецианская комиссия как субъект интерпретации права. — М., 2018. — 560 с.

ISBN 978-5-00028-187-1 (т. 1)

ISBN 978-5-00028-197-0

В том 1 Избранных трудов академика РАН Т.Я. Хабриевой вошли работы, посвященные развитию отечественной теории толкования права: «Телеологическое (целевое) толкование советского закона» (1988 г.) и «Толкование Конституции Российской Федерации» (1998 г.), «Венецианская комиссия как субъект интерпретации права» (2018 г.).

Впервые обоснованы понятие и содержание телеологического толкования как способа толкования права, средства и приемы установления целей нормы в свете теоретического и практического развития теории толкования, соотношение целевого толкования с иными способами и видами интерпретации, дано обобщенное представление о его роли в различных сферах правовой деятельности, в правоприменении и правотворчестве.

Предложено определение толкования Конституции как самостоятельного вида интерпретационной деятельности, установлены причины и принципы ее толкования, выявлены специфические способы и стадии толкования, даны анализ актов толкования Основного Закона, варианты совершенствования субъектной стороны толкования Конституции, авторское понимание пределов толкования Основного Закона.

Исследованы формы, значение и перспективы интерпретационной деятельности Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы), ее современный статус. Уточнены современные методы и принципы правовой интерпретации, направления модернизации концепций развития международного права и взаимодействия «транснационального» и национальных правопорядков.

Монографии восполнили пробелы в отечественной доктрине и получили свое применение в работе высших судебных и иных государственных органов, дали импульс новым научным поискам.

УДК 342
ББК 67.400

In the Volume 1 of the Selected Academic Works of the member of the Russian Academy of Sciences T. Y. Khabrieva there are innovative works that influenced a development of legal interpretation's national theory: «Teleological (Purposive) Interpretation of the Soviet Law» (1988), «Interpretation of the Constitution of the Russian Federation» (1998) and «The Venice Commission as a Body for the Interpretation of Law» (2018).

For the first time the following was substantiated: the concept and the content of the teleological interpretation as a way of interpreting the law; means and methods of establishing the goals of the norm, in the light of the theoretical and practical development of the interpretation theory; the objective interpretation ratio to other methods and types of interpretation; a generalized idea of its role in various spheres of legal activity not only in law enforcement, but also in law-making.

The definition of the Constitution's interpretation as an independent type of interpretation activity is proposed, the reasons and principles of its interpretation are determined, specific ways and stages of interpretation are revealed, the acts of interpretation of the Basic Law are analysed, the options for improving the subject side of the Constitution's interpretation and the author's understanding of the interpretation limits of Basic Law are provided. The generalization and systematization of these issues contribute to the deepening of the Constitution theory.

In the monograph «The Venice Commission as a Body for the Interpretation of Law» a detailed study of the work of European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) in the field of Interpretation has been undertaken.

Monographs have filled the gaps in the domestic doctrine of the right-to-interpret activities and have received their application in the highest judicial and other state bodies' activities, remain timeliness and leave room for the continuation of scientific research.

ISBN 978-5-00028-187-1 (т. 1)
ISBN 978-5-00028-197-0

© Хабриева Т.Я., 2018
© Зорькин В.Д. (К читателю), 2018
© Сергеев А.М. (Предисловие), 2018
© Букицкий Дж. (Предисловие), 2018

СОДЕРЖАНИЕ

К читателю

Председатель Конституционного Суда
Российской Федерации *В.Д. Зорькин*
(Chairman of the Constitutional Court
of the Russian Federation V.D. Zorkin. To the reader) 11

Предисловие

Президент Российской академии наук
А.М. Сергеев
(President of the Russian Academy of Sciences A. Sergeyev. Foreword) 18

Предисловие

Председатель Европейской комиссии за демократию
через право (Венецианской комиссии Совета Европы)
Джанни Букиккио
(President of the European Commission for democracy through law
(Venice Commission of the Council of Europe)
Mr Gianni BUQUICCHIO. Foreword) 23

ТЕЛЕОЛОГИЧЕСКОЕ (ЦЕЛЕВОЕ) ТОЛКОВАНИЕ СОВЕТСКОГО ЗАКОНА

(Teleological (Target) Interpretation of the Soviet Law)

Введение

(Introduction) 29

Глава I

Исходные позиции изучения телеологического
способа толкования советского закона
(Chapter I. Initial position of the study of the teleological method
of the Soviet law's interpretation) 34

Глава II

Телеологическое толкование как особый способ
интерпретации советского закона
(Chapter II. Teleological interpretation as a special way
of the Soviet law's interpretation) 54

§ 1. Понятие телеологического способа толкования советского закона (§ 1. The notion of a teleological method of the Soviet law's interpretation)	54
§ 2. Содержание телеологического способа толкования советского закона (§ 2. The content of the teleological method of the Soviet law's interpretation)	71
§ 3. Соотношение телеологического толкования с иными способами и видами интерпретации советского закона (§ 3. The ratio between teleological interpretation and other methods and types of the Soviet law's interpretation)	92

Глава III

Роль телеологического толкования советского закона в юридической практике

(Chapter III. The role of the teleological interpretation of the Soviet law in the legal practice)	104
---	-----

§ 1. Телеологическое толкование советского закона и правотворчество (§ 1. Teleological interpretation of the Soviet law and law-making)	104
§ 2. Использование телеологического толкования советского закона в правоприменительной практике (§ 2. The use of teleological interpretation of the Soviet law in a law enforcement practice)	123
§ 3. Значение разъяснения целей советского закона для реализации его воспитательного воздействия (§ 3. Value of the clarification purposes of the Soviet law for the implementation of its educational impact)	142

РЕЦЕНЗИЯ

д-ра юрид. наук В.А. Туманова на монографию

«Телеологическое (целевое) толкование

советского закона. Теория и практика»

(REVIEW of the monograph «Teleological (target) interpretation

of the Soviet law. Theory and practice» by the doctor of law V.A. Tumanov) 157

ТОЛКОВАНИЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(Interpretation of the Constitution of the Russian Federation)

Предисловие

(Foreword)	161
------------------	-----

Глава I

Теория толкования конституции

(Chapter I. Theory of interpretation of the Constitution) 165

- § 1. Толкование конституционных норм как вид правовой деятельности
(§ 1. The interpretation of the constitutional norms as a form of legal activities) 165
- § 2. Толкование конституционных норм и виды, способы толкования
(§ 2. The interpretation of constitutional norms and types, methods of interpretation) 182
- § 3. Принципы толкования Конституции
(§ 3. Principles of interpretation of the Constitution) 191
- § 4. Стадии толкования Конституции
(§ 4. The stage of interpretation of the Constitution) 204
- § 5. Акты толкования Конституции Российской Федерации
(§ 5. Acts of interpretation of the Constitution of the Russian Federation) 208

Глава II

Субъекты судебного толкования Конституции Российской Федерации

(Chapter II. Subjects of judicial interpretation of the Constitution of the Russian Federation) 221

- § 1. Конституционный Суд РФ — главный субъект толкования Конституции
(§ 1. The RF Constitutional Court as the main subject of interpretation of the Constitution) 221
- § 2. Толкование Конституции судами общей юрисдикции
(§ 2. The interpretation of the Constitution by the courts of general jurisdiction) 241
- § 3. Доктринальное и компетентное толкование Конституции
(§ 3. The doctrinal and competent interpretation of the Constitution) 266

Глава III

Процессуальные аспекты рассмотрения дел о толковании Конституции Российской Федерации в Конституционном Суде

(Chapter III. Procedural aspects of proceedings on interpretation of the Constitution of the Russian Federation in the Constitutional Court) ... 287

§ 1. Процессуальная сторона деятельности Конституционного Суда РФ (общая характеристика) (§ 1. Procedural aspects of activities of the RF Constitutional Court (general characteristics))	287
§ 2. Процессуальные аспекты принятия дел о толковании Конституции к производству в Конституционном Суде РФ (§ 2. Procedural aspects of the agreement to hear the cases on the interpretation of the Constitution by the Constitutional Court of the Russian Federation)	294
§ 3. Особенности процедуры рассмотрения дел о толковании Конституции в Конституционном Суде РФ (§ 3. Peculiarities of the procedure of proceedings on interpretation of the Constitution in the RF Constitutional Court)	303
§ 4. Процессуальная сторона принятия решений (§ 4. The procedural aspects of decision-making)	312

Глава IV

Практика толкования

Конституции Российской Федерации

Конституционным Судом

(Chapter IV. Practice of interpretation of the Constitution

of the Russian Federation by the Constitutional Court)

§ 1. Общие итоги практики толкования Конституции Конституционным Судом РФ (§ 1. General results of the practice of interpretation of the Constitution by the RF Constitutional Court)	322
§ 2. Особенности рассмотрения отдельных категорий дел в практике Конституционного Суда РФ (§ 2. Peculiarities of consideration of some categories of cases in the practice of the RF Constitutional Court)	342

Глава V

Пределы толкования Конституции Российской Федерации

Конституционным Судом

(Chapter V. The Limits of interpretation of the Constitution

of the Russian Federation Constitutional Court)

§ 1. Проблема самоограничения Конституционного Суда РФ (§ 1. The problem of RF Constitutional Court's self-restraint)	375
--	-----

§ 2. Факторы, определяющие пределы толкования Конституции Конституционным Судом РФ (§ 2. Limiting factors of the interpretation of the Constitution by the RF Constitutional Court)	384
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	396
РЕЦЕНЗИЯ	
канд. юрид. наук, доц. <i>Т.М. Пряхиной</i> , д-ра юрид. наук, проф. <i>Б.С. Эбзеева</i> на монографию «Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика» (REVIEW of the monograph «Interpretation of the Constitution of the Russian Federation: Theory and Practice» by the PhD of law, associated professor <i>T.M. Pryakhina</i> , doctor of law, professor <i>B.S. Ebzeev</i>)	403

**ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ
КАК СУБЪЕКТ ИНТЕРПРЕТАЦИИ ПРАВА
(Извлечение)**

(The Venice Commission as a Body for the Interpretation of Law)
(Extraction)

Введение (Introduction)	413
Глава 1	
История становления и деятельности	
Венецианской комиссии	
(Chapter 1. The history: establishment and functions of the Venice Commission)	418
§ 1. История создания Венецианской комиссии как органа Совета Европы (§ 1. Genesis of the Venice Commission of the Council of Europe)	418
§ 2. Миссия Венецианской комиссии и основные направления ее деятельности (§ 2. Mission of the Venice Commission and main lines of activities)	430

Глава 2

Современный правовой статус Венецианской комиссии

(Chapter 2. Actual legal status of the Venice Commission)449

Глава 3

Толкование права в деятельности Венецианской комиссии

(Chapter 3. Interpretation of law and the work
of the Venice Commission)463

- § 1. Виды и юридическая природа актов
Венецианской комиссии
(§ 1. Forms and legal nature of the VC acts)463
- § 2. Международные правовые стандарты как критерий
экспертной оценки и интерпретации
(§ 2. International legal standards as criteria for expert evaluation
and interpretation)476
- § 3. Транснациональный правопорядок и национальное право
(§ 3. Transnational legal order and national law)497
- § 4. Интерпретационная деятельность Венецианской комиссии
и теория толкования права
(§ 4. The VC Interpretations and the Interpretation Theory).....512

Глава 4

Значение и перспективы интерпретационной деятельности Венецианской комиссии

(Chapter 4. The effects and challenges of the Venice Commission
Interpretations)524

Академик РАН Т.Я. Хабриева:

35 лет служения науке и обществу

(Academician T.Y. Khabrieva:

35 years serving science and Society)537

Справочная информация

(Reference information)559

Наука, как и искусство, предстает перед нами не только человеческими творениями, открытиями и изобретениями, изменившими мир, но и в лицах, именах их творцов, открывателей и изобретателей – тех, кто посвятил себя служению науке в стремлении постичь неизвестное, преобразовать несовершенное.

Имя Талии Ярулловны Хабриевой – видного российского ученого-правоведа – хорошо известно не только в российской, но и в зарубежной профессиональной среде. На протяжении длительного времени оно ассоциируется с фундаментальной наукой, новыми достижениями правовой доктрины, новаторскими исследованиями, а также научным сопровождением государственных преобразований в России, отстаиванием ее интересов в международных организациях.

Талия Ярулловна Хабриева – академик Российской академии наук, действительный член Международной академии сравнительного права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Татарстан, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы). Это не самый полный перечень ее регалий, однако он позволит даже непосвященному и далекому от юриспруденции читателю оценить степень признания заслуг этого ученого коллегами по «цеху» – юристами, а также государством, на благо и в целях процветания которого продолжает неустанно трудиться на ниве права академик Хабриева.

Право как необходимая и важнейшая нормативная форма свободы в жизни человеческой цивилизации представляет собой настолько сложный, многогранный, неисчерпаемый предмет научного исследования, что его невозможно познать на необходимом глубоком, в том числе философско-мировоззренческом, уровне, ограничиваясь узкими рамками какой-либо одной отрасли юридической науки. Юриспруденция не может успешно отвечать на глобальные вызовы современности, обострившиеся в эпоху политической и экономической турбулентности, без того комплексного, фундаментального, многоплоскостного

подхода к праву, какой мы находим в трудах Т.Я. Хабриевой. Такие работы особенно ценны для законодателя и правоприменителя, включая высшие судебные органы страны, т.к. они позволяют осуществлять государственные преобразования и выполнять иные общественно значимые миссии, опираясь на достижения отечественной науки.

Сфера научных интересов Т.Я. Хабриевой невероятно широка. Многие коллеги автора этих строк вполне обоснованно считают ее одним из ведущих российских ученых-конституционалистов, внесших значительный вклад в развитие российской конституционно-правовой доктрины и практики. Им трудно возразить, поскольку научная деятельность Т.Я. Хабриевой охватывает практически все наиболее острые проблемы конституционного развития страны. В их числе вопросы обеспечения верховенства Конституции, ее толкования, конституционного контроля, правовой охраны, федеративного устройства, этнокультурного самоопределения, правового статуса личности, парламентского и муниципального права и т.д.

Т.Я. Хабриева внесла весомый вклад в развитие теории толкования права, впервые разработав проблемы телеологического (целевого) толкования закона, раскрыв его возможности в правотворчестве, реализации ценностного подхода к институтам и нормам права, выявлении и повышении эффективности правоприменительной практики. В ее трудах получили научное обоснование принципиальные положения теории толкования Конституции как доктринальной базы соответствующих функций судебных органов («Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика» (1998)), а также ее научные комментарии к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации и Конституции Российской Федерации. Т.Я. Хабриева раскрыла понятие толкования Основного Закона, причины и принципы его толкования, виды, способы и стадии интерпретации на основе широкого анализа актов толкования Конституции, ввела в научный оборот такие новые понятия, как «уровни толкования», «процессуальная сторона толкования» и др. Толкование конституционных норм – важная и сложная задача, решение которой в значительной степени определяет реализацию Конституции. Здесь очень важны не только исключительно нормативные, но и научные критерии толкования. Ее авторское понимание пределов толкования Конституции с точки зрения осуществления принципа разделения властей применительно к проблеме самоограничения Конституционного Суда РФ нашло отражение в его дальнейшей практике.

И все же, на мой взгляд, объектом особого интереса Т.Я. Хабриевой, который во многом определил ее научное мировоззрение, является такая область юридической науки, как теория конституционного права. Ее труды – значимые доктринальные источники для современных ученых-конституционалистов и практиков.

В работах, посвященных теории Конституции, на базе изучения исторического конституционного опыта создана концепция модели современной конституции, предложены рекомендации и основы конституционных формулировок для регулирования некоторых общественных отношений современной эпохи в условиях постиндустриального, социализированного и демократического общества. Выводы Т.Я. Хабриевой могут быть в дальнейшем практически востребованы в России и уже нашли применение в ее работе в составе Венецианской комиссии Совета Европы.

Подготовленная совместно с В.Е. Чиркиным монография «Теория современной конституции» (2005; 2009 на болг. яз.) по сути фундаментальный курс теории конституционного права, обобщающий опыт и закономерности конституционного развития не только России, но и зарубежных государств. В нем рассматриваются сущность и функции конституции, объект конституционного регулирования, конституционные основы статуса личности, регулирования государственно-территориального устройства, децентрализации государственной власти и местного самоуправления, конституционные принципы системы органов государства и др. Новаторское значение имеет исследование коллектива и общества (или общественного строя) как отдельных объектов конституционного регулирования.

Не утратила своей актуальности одна из первых теоретических работ Т.Я. Хабриевой, в которой определяется сущность и основные тенденции развития конституционного контроля в системе конституционно-правовых институтов в России в постсоветский период («Конституционный контроль», 1992). Впоследствии положения этого исследования получили развитие в других трудах автора («Правовая охрана Конституции», 1995).

Ценностные характеристики конституций, конституционные модели как результаты крупных конституционных реформ раскрыты в сравнительно-правовом исследовании Т.Я. Хабриевой «Конституционная реформа в современном мире» (2016). Юридический анализ конституционных реформ и институтов дополнен глубоким политолого-правовым исследованием в книге «Цветные революции» и «арабская весна» в конституционном измерении» (2017).

В исследованиях Т.Я. Хабриевой получили теоретическое обоснование актуальные проблемы функционирования публичной власти, что послужило укреплению научной школы публичного права в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. В связи с этим особое значение имеет подготовленное при ее участии и руководстве концептуальное обоснование повышения эффективности власти («Правительство Российской Федерации» (2005); «Административная реформа в России» (2007); «Административная реформа в субъектах Российской Федерации» (2008); «Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта» (2011; 2012 на франц. яз.); «Правосудие в современном мире» (2012; 2014 на англ. яз., 2-е изд. (2017)). Доктринальные подходы к решению проблем территориальной организации власти нашли свое отражение в научных публикациях, посвященных разграничению полномочий между уровнями публичной власти, устранению вертикальной разбалансированности власти, финансово-бюджетной зависимости территорий, неопределенности в ответственности государственных и муниципальных органов перед населением («Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации» (2003), «Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование» (2010)). Итоги этих исследований были использованы при подготовке серии законодательных актов, принятых в ходе осуществления федеративной, административной и муниципальной реформ.

Т.Я. Хабриева является ведущим специалистом в вопросах правового регулирования межнациональных отношений. Учитывая очевидную, поистине глобальную остроту, которую приобрели сегодня проблемы в этой сфере для многих государств мира, трудно переоценить значение трудов автора, в которых она на основе практики многонациональных государств изучила правовые проблемы самоорганизации этносов. Ей принадлежит первое в отечественной юридической науке комплексное исследование правовых проблем национально-культурной автономии в России («Национально-культурная автономия в Российской Федерации» (2003; 2007 на болг. яз.)), где раскрыты главные характеристики данного института как важного дополнительного средства в системе российского федерализма при решении этнических проблем, выявлены пробелы и другие недостатки законодательства.

Т.Я. Хабриева внесла заметный вклад в развитие отечественной юридической науки, проведя комплексные правовые исследования

форм самоопределения этносов («Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование» (2010)). Автором на основе анализа мировой практики раскрываются правовая природа форм этнического самовыражения, способных поддержать исторически сложившийся контур государственного единства, а также правовые проблемы самоорганизации этносов.

Т.Я. Хабриева расширила традиционные представления о границах правовых исследований, что позволило выйти на новый уровень междисциплинарных изысканий. В фокусе правовой доктрины оказались вопросы соотношения права и экономики, роли права в условиях глобализации и современных интеграционных процессов, проблемы развития арктического права, значение права в борьбе с коррупцией, его воздействия на миграционные процессы, перспективы развития государства и права в условиях цифровой реальности и др. Обращение ученого к этим темам, несомненно, придало универсальное качество применяемым научным методам.

Подобно тому, как невозможно провести строгий водораздел между различными сферами влияния органов государственной власти – правовой, экономической, социокультурной реальности, так и в работах Т.Я. Хабриевой многие доктринальные выводы и предложения лежат на пересечении различных плоскостей юридической науки. Многие ее исследования выходят за рамки строго конституционно-правового знания и приобретают мощное теоретическое звучание, развивая систему теоретических научных категорий, на которых строится преобразование современной российской государственной и правовой реальности. Так, заслуга Талии Ярулловны состоит в обосновании понятия и компонентов российского миграционного права как комплексного межотраслевого института («Миграционное право России: теория и практика» (2008)). Ею предложена модель регулирования, отражающая отечественный и зарубежный опыт, в том числе в свете ожидаемых миграционных процессов, ряд из которых уже воспринят практикой.

Таким образом, работы Т.Я. Хабриевой имеют не только отраслевое, но и общеправовое значение, являясь значительным вкладом в развитие общей теории права в целом.

Стоит отметить, что Талию Ярулловну отличает не только неустанный поиск, генерирование новаторских идей и их последующее воплощение в новое научное знание, но и бережное отношение к отечественным научным школам и традициям, в том числе возглавляемого ею института. Так, особое признание ученых и практиков

получили Научные концепции развития российского законодательства, периодически издаваемые Институтом, которые под руководством Талии Ярулловны прошли путь от небольшой брошюры до увесистого тома, объединяющего как общетеоретические, так и практические прогнозы развития отечественного законодательства, в том числе концепции развития его новых, только формирующихся массивов. Это издание чрезвычайно востребовано не только учеными, но и практиками, прежде всего представителями органов государственной власти и управления.

Формат настоящего издания – избранные труды, включающие как отдельные монографии, так и научные статьи и доклады разных лет, сгруппированные по тематическому признаку. Это позволяет читателю составить системное представление о развитии доктринальных воззрений автора в связи с общественными запросами, послужившими основанием для конституционных и правовых реформ, об особенностях позиции автора в научных дискуссиях по поводу тех или иных проблем государственного и правового строительства. Естественно, в условиях динамично изменяющейся правовой среды (что, например, особенно отчетливо прослеживается в сфере федеративных отношений) уточняется позиция ученого, анализирующего реальные, а не только теоретически предполагаемые общественные процессы. При этом следует отметить методологическую последовательность, позволяющую объективно рассматривать даже самые острые политико-правовые вопросы.

Особенность ее трудов заключается также в широком (хотя подчас и весьма критическом) привлечении методологии и достижений сравнительного правоведения, во всестороннем анализе научной дискуссии, в нацеленности теоретических выводов на решение не только научных, но и прикладных задач. В полемике относительно содержания конституционных ценностей Т.Я. Хабриева выступает как государствовед, защищающий идеи преемственности, предсказуемости правового развития, ратующий за модернизацию государства и правовой системы страны.

Собрание научных трудов, несомненно, отражает личность ученого. Т.Я. Хабриева – человек необычайной энергии, направленной на созидание в научной и правовой сферах, тонко чувствующий правовые и государственные проблемы, стремящийся ответить на вызовы, с которыми сталкивается юридическая наука и практика.

Читатель может составить достаточно полное представление о практике и перспективах современного конституционного и в целом

правового развития России, в том числе в контексте международных интеграционных процессов. Особого внимания заслуживают разделы издания, в которых раскрываются вопросы развития конституционного законодательства в различных сферах, а также формирования и функционирования судебной системы. Важно отметить интересный цикл исследований, связанных с работой автора в Венецианской комиссии Совета Европы, в состав которой избираются наиболее авторитетные юристы стран – членов Совета Европы. В этих работах анализируются методологические подходы к толкованию Венецианской комиссией национального права по таким вопросам, как конституционные реформы и конституционное правосудие, верховенство права и соотношение международного и национального права, территориальная организация государства и регулирование этнополитических конфликтов, избирательные системы, парламентаризм и судебная власть, политические права и свободы. Результаты исследований не менее ценны для научного прогнозирования, проектирования новых конституционно-правовых решений и совершенствования правоприменительного процесса, чем сами заключения Комиссии. Т.Я. Хабриева неоднократно выступала на заседаниях Венецианской комиссии докладчиком по оценке конституционных изменений ряда стран. Проведенный в них анализ опыта конституционного законодательства в зарубежных государствах и высказанные при этом доктринальные оценки, несомненно, служат укреплению авторитета отечественной юридической научной школы за рубежом.

Данное издание не смогло вместить всех трудов автора. Но, безусловно, читатель сможет оценить масштаб исследовательского кругозора и вклад Талии Ярулловны в решение актуальных проблем современного государства и права.

Хочется пожелать академику РАН Талие Ярулловне Хабриевой дальнейшего плодотворного творчества, безусловно расширяющего горизонты российской правовой науки.

В.Д. Зорькин,
Председатель Конституционного Суда
Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

ПРЕДИСЛОВИЕ

Право и правовые инструменты играют важную роль в жизни общества. Сегодня все больше укрепляется понимание того, что осуществление государственных реформ, иных общественных преобразований невозможно без использования инструментов, выработанных правом. Это залог успеха реализации поставленных целей, основа социального управления, предсказуемости и открытости деятельности власти. Именно поэтому так важно обращение к лучшим образцам отечественной правовой мысли, к трудам тех правоведов – ученых и практиков, которые видят в праве не «набор» сухих норм, нередко оторванных от жизни, а, как сказано в Дигестах Юстиниана, «искусство добра и справедливости».

Талия Ярулловна Хабриева родилась в Казани, с отличием окончила дневное отделение юридического факультета Казанского государственного университета им. В.И. Ульянова-Ленина и продолжила обучение в очной аспирантуре факультета. Работа над диссертационным исследованием завершилась успешной защитой уже в Москве, во Всесоюзном научно-исследовательском институте советского законодательства (ВНИИСЗ) (ныне Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации).

Доктором наук Талия Ярулловна стала в 1997 году, защитив в Институте государства и права Российской академии наук докторскую диссертацию «Толкование конституции: теория и практика». Это диссертационное исследование дало старт новому перспективному направлению в юридической доктрине – конституционной герменевтике.

В 2015 году за цикл работ «Конституционализация законодательства и правоприменительной практики» Российская академия наук наградила Талию Ярулловну Золотой медалью имени М.М. Сперанского.

Не менее новаторский характер носят и иные труды Т.Я. Хабриевой, которые можно найти в настоящем издании. Ее перу принадлежат первые в отечественной юридической науке правовые исследования

проблем этнокультурного самоопределения и самоорганизации, в рамках которых, в частности, была определена правовая природа национально-культурной автономии и иных форм этнического самовыражения.

Т.Я. Хабриева – автор свыше 300 работ, большинство из которых вне зависимости от времени издания являются и сегодня весьма актуальными, используются в науке и практике. Это подтверждает дальновидность Талии Ярулловны как ученого, в основе исследований которого не только глубокие теоретические разработки, но и прогностический подход, базирующийся на способности тонко видеть и чувствовать насущные проблемы общественного развития.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть – Т.Я. Хабриева никогда не была лишь «кабинетным ученым». Еще в 1985 году она начала преподавательскую работу на кафедре государственного и международного права юридического факультета Казанского государственного университета; в 1997 году возобновила ее на кафедре конституционного права Московского государственного института международных отношений МИД России; в 2003 и 2008 годах работала в качестве приглашенного профессора на факультете права Университета Париж-I Пантеон-Сорбонна (Франция), читала лекции в Университете имени Климента Охридского (София, Болгария), Международной антикоррупционной академии (Лаксенбург, Австрия), в 2017 году выступила консультантом по разработке комментария к Конституции Республики Казахстан в ходе реализации проекта институционального укрепления сектора правосудия и др.

Опыт Талии Ярулловны востребован в сфере научной дипломатии, позволяет расширять диапазон гуманитарного сотрудничества, что жизненно необходимо для развития российской науки. Работа Т.Я. Хабриевой в качестве члена Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) (с 2013 г.), а также в составе ее руководящего Бюро и Научного совета способствует тому, что отечественная академическая наука продвигает свои позиции на международном уровне. О признании коллег свидетельствует избрание ее действительным членом Международной академии сравнительного права (Париж, Франция), руководство одной из групп экспертов Всемирной организации «Объединенные города и местные власти» (ООН) по подготовке Первого Всемирного доклада «О децентрализации и демократии на местах», работа на протяжении многих лет в Научном совете Фонда континентального права при Министерстве юстиции Франции и др.

Работы Т.Я. Хабриевой переведены на английский, французский, итальянский, болгарский, китайский языки и фарси, благодаря чему растет интерес представителей иностранных научных кругов к взаимодействию с российским научным сообществом, открываются новые перспективы для совместных исследований.

В конце 1990-х – начале 2000-х годов творческий и организаторский талант Талии Ярулловны был востребован на государственной службе в должности статс-секретаря – заместителя министра по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации. В качестве эксперта она принимает участие в деятельности многих консультативных и совещательных органов: Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции; Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия; Комиссии по вопросам совершенствования законодательства и правоприменительной практики Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям; Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности, Научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации и др. Ее научно-организационные способности многие годы проявляются и на должностях главного редактора «Журнала российского права», «Журнала зарубежного законодательства и сравнительного правоведения», члена редколлегии журнала «Государство и право» (Институт государства и права РАН).

Жизненным приоритетом Т.Я. Хабриевой всегда была и остается наука. В ноябре 2001 года Талия Ярулловна стала директором Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, который возглавляет и по сей день.

Как крупный ученый в сфере фундаментальных проблем современного государства и права и организатор науки Т.Я. Хабриева была избрана в 2008 году членом-корреспондентом, в 2011 году – действительным членом (академиком) Российской академии наук. В 2013 году стала первой женщиной – вице-президентом Российской академии наук.

Она входит в состав Президиума Высшей аттестационной комиссии Минобрнауки России, является членом диссертационных советов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и членом Попечительского совета Казанского (Приволжского) федерального университета.

Современный этап развития человеческого общества ставит перед наукой, в том числе правовой, новые задачи. Характерной чертой мирового хозяйственного развития является переход многих стран к построению экономики, базирующейся преимущественно на генерации, распространении и использовании знаний. Очевидно, что эта задача требует проведения междисциплинарных исследований, без которых невозможно решить и еще одну, не менее глобальную проблему, с которой сталкивается современное общественное развитие, – падение управляемости социальных систем. При возрастающей сложности социального мира управленческие стратегии должны вырабатываться на основе точной постановки цели, строгого анализа факторов проблемной ситуации и расчета с применением методов моделирования возможных позитивных и негативных последствий принимаемых решений.

Т.Я. Хабриева, как и положено Ученому с большой буквы, с достоинством приняла эти вызовы. В 2005–2010 и 2011–2015 годах Талия Ярулловна и возглавляемый ею коллектив ученых принимали участие в реализации Программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Экономика и социология знания». В 2010–2011 годах она осуществляла руководство научно-исследовательским проектом «Право и инновационная деятельность», по итогам которого была опубликована коллективная монография; в 2012–2013 годах – проектом «Правовые механизмы поддержки научной и образовательной деятельности», результат которого закреплен в коллективной монографии «Реформа науки и образования: сравнительно-правовой и экономико-правовой анализ». Будучи вице-президентом Российской академии наук, академик Хабриева инициировала разработку, а в настоящее время продолжает координировать выполнение программы фундаментальных исследований РАН по приоритетным направлениям научных исследований «Финансово-правовые механизмы обеспечения прозрачности ведения бизнеса. Социально-математическое моделирование процессов повышения эффективности научных исследований и качества образования», активно участвует в междисциплинарных исследованиях, в том числе под эгидой Научного совета РАН, возглавляет (в качестве сопредседателя) Научный совет РАН по комплексным проблемам этничности и межнациональных отношений.

Труды академика РАН Т.Я. Хабриевой обогащают российскую науку, обосновывают направления развития современного российского законодательства. Полагаю, настоящее издание будет интерес-

но не только правоведам, но и широкому кругу читателей, открытых новым идеям и ценящих свое наследие. Ибо прав был Альберт Эйнштейн, когда говорил: «Наука может быть создана только теми, кто насквозь пропитан стремлением к истине и пониманию». И Талия Ярулловна Хабриева – в полной мере такой созидатель, преданный идеалам науки и способный вдохновить на дальнейший научный поиск.

А.М. Сергеев,
Президент Российской академии наук

ПРЕДИСЛОВИЕ

С большим удовольствием присоединяюсь к тем, кто приветствует издание «Избранных трудов» Т.Я. Хабриевой – члена Венецианской комиссии и известного юриста: она занимала пост вице-президента Российской академии наук (2013–2017), является действительным членом Международной академии сравнительного права, в 2017 году была удостоена почетного звания «Юрист года».

Прежде всего отмечу, что Талия Ярулловна – блестящий конституционалист. Она обладает даром «вдохнуть жизнь» в сугубо нормативные тексты – от солидного труда, посвященного толкованию Конституции Российской Федерации (1998), до монографии «Конституционная реформа в современном мире» (2016). Высказываемые ею позиции отличаются глубиной анализа, неформальным подходом к исследуемым явлениям, который обеспечивает применимость правовых норм на практике. Указанный подход проявляется в ее экспертном мнении при подготовке Комиссией заключений, касающихся вопросов конституционного права в различных странах.

Приглашенный профессор Сорбонны Т.Я. Хабриева приобрела опыт сравнительного правоведения в таких известных российских правовых школах, как Казанский университет и Институт государства и права Российской академии наук. Эрудиция и напряженная исследовательская работа в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (в том числе в качестве директора) обусловили становление не только юриста широкого профиля и компаративиста с мировым именем, но и автора множества научных работ, охватывающих различные отрасли современного законодательства. Жизнеспособность права как продукта человеческой цивилизации проявляется именно в сравнительных исследованиях. В этом и заключается цель деятельности Венецианской комиссии: демократия через право как всемирное достояние.

Член Венецианской комиссии от Российской Федерации с 2013 года, Т.Я. Хабриева с большим энтузиазмом участвует в ее деятельности: она является членом Бюро (переизбрана в 2017 г.), Научного совета и подкомиссии по основным правам. Ее существенный вклад в подготовку заключений Комиссии по различным аспектам конституционного развития соседних с Россией стран как признан-

ного эксперта, знающего особенности их правовых систем, способствует реализации наших рекомендаций.

Следует отметить и роль Талии Ярулловны в ознакомлении мирового сообщества с позициями Венецианской комиссии. Издания, подготовленные Секретариатом делегации России в Венецианской комиссии (постоянно действующей структуре, которой нет в других странах), как то: «Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право» (2014), «Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии» (2016) и, наконец, новый сборник о позициях Комиссии по правосудию (2018) – способствуют продвижению правовых позиций нашей организации.

Выражаю Т.Я. Хабриевой особую признательность за монографию «Венецианская комиссия как субъект толкования права», которая включена в «Избранные труды». Поздравляю русскоязычных читателей с выходом в свет избранных академических трудов, а их автора – с юбилеем: прекрасного ей здоровья и успехов в многогранной научной деятельности!

Джанни Букиккио,
Председатель Европейской комиссии
за демократию через право
(Венецианской комиссии
Совета Европы)

PRÉFACE

C'est avec un grand plaisir que je me joins aux voix qui saluent la publication d'une collection des œuvres de Madame Taliya Khabrieva, éminente juriste et membre de la Commission de Venise. Madame Khabrieva fait partie des membres de la Commission, peu nombreux, qui sont chargés des multiples titres: vice-présidente de l'Académie des Sciences de la Russie au moment de sa nomination, membre titulaire de l'Académie internationale de droit comparé, élue "Juriste de l'Année" en 2017.

Je voudrais rappeler avant tout que Taliya Khabrieva est une constitutionnaliste réputée dans le monde scientifique. Depuis son important ouvrage consacré à l'interprétation de la Constitution de la Fédération de Russie en 1998, dont des extraits ont été publiés par des revues étrangères, jusqu'à son ouvrage dédié, plus récemment, à l'examen de "La Réforme constitutionnelle dans le monde contemporain" (2016), dont la traduction française devrait paraître sous peu, Madame Khabrieva a montré qu'elle avait le don de donner vie à des textes considérés par certains comme purement normatifs. Ses avis et positions ont été remarqués pour la profondeur de l'analyse. Madame Khabrieva va au-delà de la surface des normes et de la dimension formelle des phénomènes étudiés, pour s'interroger sur l'impact social des normes dans leur application. Cette approche se manifeste aussi dans ses positions d'expert lors de la préparation par la Commission d'avis concernant des questions de droit constitutionnel dans différents pays.

Issue d'écoles russes renommées telles que l'Ecole de droit de Kazan et l'Institut de l'Etat et du Droit de l'Académie des Sciences de la Russie, professeur invité de la Sorbonne, Taliya Khabrieva a pu acquérir l'expérience des études comparées. Son érudition et son travail en tant que Directrice du prestigieux Institut de législation et de droit comparé auprès du Gouvernement de la Fédération de Russie lui ont permis de devenir une spécialiste au profil large et une véritable comparatiste, auteur de très nombreux ouvrages couvrant plusieurs branches du droit contemporain, comme le témoigne le présent recueil. À mon avis, la vraie vie du droit comme produit de la civilisation humaine se révèle à travers les études comparées. Tel est aussi l'objectif des activités de la Commission de Venise: la démocratie par le droit comme acquis universel.

Membre de la Commission de Venise au titre de la Fédération de Russie depuis 2013, Taliya Khabrieva s'est jointe dès le début avec grand en-

thousiasme aux activités de la Commission, en y apportant une contribution considérable: elle est membre du Bureau (réélue en décembre 2017), du Conseil Scientifique et de la sous-Commission des droits fondamentaux.

Sa contribution à la préparation des avis de la Commission de Venise sur différents aspects du développement constitutionnel des pays voisins de la Russie, en tant qu'expert reconnu, connaissant les particularités des systèmes juridiques de ces pays, est indéniable et contribue à l'accueil favorable de nos avis par leurs destinataires.

Mon message n'aurait pas été complet si je ne mentionnais pas l'apport de Taliya aux initiatives visant à faire connaître les positions de la Commission au monde extérieur. Le livre préparé par le Secrétariat de la délégation russe à la Commission (structure permanente, inexistante dans d'autres pays) "Venise Commission: one hundred steps to democracy through law" (2014), puis le recueil des textes "Venise Commission on Constitutions, constitutional amendments and constitutional justice" (2016) et enfin un nouveau recueil sur les positions de la Commission sur la prééminence du droit et la justice (2018) contribuent d'une manière réelle et concrète à faire connaître notre institution et ses positions juridiques.

Je suis pour cette raison particulièrement impressionné et reconnaissant qu'un chapitre spécial, consacré à la "Commission de Venise comme sujet de l'interprétation du droit national", ait été inclus dans les Œuvres choisies, en attendant les traductions qui, j'espère, vont paraître prochainement. En tout cas, je me félicite, pour les lecteurs russophones, de la parution des Œuvres choisies qui coïncide, paraît-il, avec un autre événement - un anniversaire tout rond de Taliya à qui je souhaite une excellente santé et encore beaucoup de succès dans ses multiples activités.

Gianni Buquicchio,
Président de la Commission
de Venise

Т.Я. НАСЫРОВА

**ТЕЛЕОЛОГИЧЕСКОЕ
(ЦЕЛЕВОЕ)
ТОЛКОВАНИЕ
СОВЕТСКОГО ЗАКОНА
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

ИЗДАТЕЛЬСТВО
КАЗАНСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
1988

*Печатается по постановлению
редакционно-издательского совета
Казанского университета*

Научный редактор:
профессор, доктор юридических наук
Г.И. Курдюков

Рецензенты:
доктор юридических наук *И.Ф. Казьмин*
(ВНИИСЗ, г. Москва),
заместитель председателя Верховного Суда ТАССР
М.М. Мавлятишин

Монография посвящена проблеме толкования закона исходя из его целей. В ней определяются исходные позиции изучения телеологического (целевого) способа толкования, в рамках которого происходит уяснение целей правовых норм, исследовано его понятие и соотношение с другими способами и видами интерпретации закона, на основе современной правотолковательной практики судебных органов раскрываются конкретные средства и приемы установления целей нормативного акта, даются рекомендации по их использованию в различных правоприменительных ситуациях.

Впервые в нашей юридической литературе автор показывает роль телеологического толкования в правотворчестве. Большое внимание уделено практическому использованию целевого толкования в деятельности правоприменительных органов и правовом воспитании.

Книга предназначена для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и практических работников.

ТАЛИЯ ЯРУЛЛОВНА НАСЫРОВА
ТЕЛЕОЛОГИЧЕСКОЕ (ЦЕЛЕВОЕ)
ТОЛКОВАНИЕ СОВЕТСКОГО ЗАКОНА
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

ИБ № 1195

Сдано в набор 23.02.88. Подписано в печать 05.09.88.

$H \frac{1203000000-056}{075(02)-88} 2$ доп. — 88

© Издательство
Казанского
университета, 1988 г.

ISBN 5-7464-0117-X

Издательство Казанского университета
420008, г. Казань, ул. Ленина, 18

Набрано в типографии издательства Удмуртского обкома КПСС
426000, г. Ижевск, Воткинское шоссе, 10 км

ВВЕДЕНИЕ

Решения XXVII съезда КПСС предусматривают значительную активизацию законодательной деятельности в стране. Процесс перестройки и ускорения социально-экономического, политического и духовного развития общества невозможен без надлежащего правового обеспечения. В этих условиях необходимо обеспечить единство всей правовой системы, соответствие новых актов конституционным принципам, правильное воплощение заложенных в советских законах целей, принципов и норм в общественную практику. Юридическая наука должна продолжать исследования, направленные на дальнейшую разработку научных основ правотворчества, изучение эффективности вновь принимаемых правовых актов, вопросов их реализации¹. Среди них одной из «стержневых», всегда актуальных и находящихся на стыке теории и практики юриспруденции является проблема толкования закона. Многие ее аспекты являются дискуссионными, не до конца исследованными или же приобретают такое значение в связи с актуализацией отдельных потребностей государственно-правового развития. Это относится и к вопросу о телеологическом толковании, направленном на установление целей интерпретируемого закона, соотнесение с ними грамматического и логического смысла норм, определение его содержания.

Телеологическое толкование способствует решению поставленных партией задач по совершенствованию хозяйственного механизма и всей системы управления, преодолению таких негативных явлений, как искажение решений директивных органов, прямых указаний закона и его целей при переводе их на язык ведомственных инструкций, нормативов, положений. В связи с этим уже не раз подчеркивалась необходимость резко ограничить число ведомственных инструкций, положений, методик, которые подчас своевольно толкуют решения партии и правительства². Включение телеологического толкования в механизм проверки издаваемых нормативных актов на соответствие

¹ См.: Кудрявцев В.Н. Ускорение социально-экономического развития и задачи ученых-юристов // Советское государство и право. 1986. № 7. С. 7.

² См.: Материалы Пленума ЦК КПСС. 23 апреля 1985 г. М., 1985. С. 12; Горбачев М.С. Коренной вопрос экономической политики партии. Доклад на совещании в ЦК КПСС по вопросам ускорения научно-технического прогресса. 11 июня 1985 г. М., 1985. С. 26.

общегосударственным интересам в регулируемой ими области (в том числе на предмет соответствия ведомственного законодательства актам более высокой юридической силы) содействует достижению единства и согласованности советского права, дальнейшему улучшению качества советских законов, на необходимость которого вновь указывалось на XXVII съезде КПСС¹.

Выполнение актуальной задачи юристов – исследование эффективности нормативно-правовых актов – также связано с их телеологическим толкованием. Какое бы содержание ни вкладывалось в понятие эффективности, неизбежно возникает вопрос о цели изучаемого акта, объективном результате, на достижение которого он направлен. Ответ на него дает телеологическое толкование законодательства.

Телеологическое толкование советского закона является одним из условий обеспечения законности и целесообразности правоприменения, реализации ценностного подхода к институтам и нормам права в ходе осуществления закона, одним из факторов выявления и повышения эффективности правоприменительной деятельности.

В условиях повышения роли человеческого фактора на современном этапе социально-экономического и политического развития советского общества телеологическое толкование, раскрывая ценностную характеристику закона, служит обеспечению воспитательного воздействия советского права, способствует формированию социалистического правосознания граждан и тем самым содействует укреплению морально-идеологических и социально-психологических гарантий реализации правовых требований.

Занимая важное место в теории права, исследованиях эффективности правовых норм, вопросы целевого толкования закона в то же время относятся к наименее разработанным проблемам юридической науки. В отношении телеологического толкования сложилась особая ситуация. Если обратиться к научной литературе, то о телеологическом толковании можно встретить самые противоречивые суждения: от его категорического отрицания до признания безусловного и универсального значения. При этом одни авторы, признавая существование данного приема интерпретации смысла правовых установлений, относят операции по уяснению цели правовой нормы к историческому способу толкования (Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, Ю.Г. Ткаченко), другие – к логи-

¹ См.: Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986. С. 61.

ческому (С.И. Вильнянский, М.Д. Шаргородский), третьи видят в телеологическом толковании самостоятельный способ (И. Марков, М. Михайлова, П.Е. Недбайло, В.И. Никитинский, П.М. Рабинович, И.С. Самощенко, Г.Г. Шмелева, Ф.Н. Фаткуллин, Л.Д. Чулюкин). Наконец, существует мнение, согласно которому, с одной стороны, признается важность определения целевой направленности закона, с другой стороны, отрицается использование для этого специальных приемов толкования. Его сторонники (А.С. Пиголкин, Б. Спасов, А.И. Экимов) утверждают, что установление цели нормы – результат применения всех известных способов толкования (грамматического, логического, систематического, исторического).

Монографическое исследование этого вопроса отсутствует. Подавляющая часть авторов вскользь упоминают о телеологическом толковании. Еще встречается его отождествление с известным идеалистическим учением, по которому все в природе и обществе целесообразно. Нередко рассмотрение вопроса о телеологическом толковании ограничивается критикой телеологического подхода в буржуазной науке. Последний действительно находит там широкое применение. Он основывается на теории цели в праве, разработанной Р. Иерингом. Рассматривая цель на идеалистической основе, эта теория преувеличивает ее возможности как объяснительного критерия права. Телеологическое толкование используется для развязывания рук правоприменителя и обхода законности путем изменения смысла норм в соответствии с субъективными, произвольными целями. Одним из основных положений теории социалистического права является то, что субъект толкования не вносит ничего нового в разъясняемую норму, а лишь известными методами и средствами стремится уяснить ее действительный смысл и содержание. Ни телеологическое, ни другое толкование не может оправдать вкладывание в норму содержания, которое не предусмотрено законодателем, какими бы благими намерениями правоприменитель ни руководствовался. И. Марков правильно отмечает, что «телеологическое толкование есть толкование, а не правотворчество под видом толкования...»¹.

В последние годы ученые все чаще стали обращаться к проблеме телеологического толкования. В первую очередь это связано с возрастанием значения целенаправленных процессов в правовой системе, разработкой «целевой» проблематики в праве. Поскольку вопрос о цели нормы, нормативного акта, правового института, отрасли,

¹ Марксизмът и въпросът за целта като ръководна идея в правните изследвания. Годишник на Софийския университет. Юрид. факултет. Т. 50. София, 1959. С. 406.

права в целом неизбежно возникает в процессе правотворчества, а затем реализации нормативных установлений, встает проблема ее выяснения, т.е. телеологического толкования. Практически все авторы признают необходимость уяснения цели для понимания смысла правовой нормы, правильной ее реализации. Как справедливо указывает М. Михайлова (автор первой в социалистической правовой науке монографии, посвященной цели в праве), роль цели как объяснительного начала права давно известна и отмечалась не однажды, теперь в общей теории права стоит вопрос о глубоком комплексном рассмотрении этой проблемы, исследовании метода, в котором цель играет роль критерия толкования правовой нормы, с марксистских позиций, достижений социалистической науки и выводов юридической практики¹.

Те или иные вопросы целевого толкования поднимались советскими учеными в работах общетеоретического характера (С.С. Алексеев, А.М. Васильев, Д.А. Керимов, А.В. Мицкевич, П.М. Рабинович, И.С. Самощенко, Л.С. Явич и др.), особенно по проблемам толкования и реализации права (А.Б. Венгеров, Н.Н. Вопленко, В.В. Лазарев, П.Е. Недбайло, А.С. Пиголкин, Ф. Черданцев и др.), а также И.Ф. Казминым, С.В. Полениной, Р.О. Халфиной и др. в связи с разработкой научных основ правотворчества. Данная тема привлекала внимание ученых отраслевых наук (А.К. Безина, А.Т. Боннер и др.). Ряд вопросов телеологического толкования затрагивался юристами других социалистических стран (Л. Василев, В. Захариев, Р. Лукич, И. Марков, М. Михайлова, А. Нашиц, Н. Неновски, И. Сабо, Б. Спасов, А. Тамаш, Д. Хараста, Я. Янев и др.). Положения, касающиеся телеологического анализа, высказаны Г.И. Батуровым, В.В. Глазыриным, Н. Кудрявцевым, Т.Г. Морщаковой, И.Н. Петровым, И.Л. Петрухиным, И.С. Самощенко при рассмотрении вопросов эффективности правовых норм. Сделан ряд шагов в изучении телеологического толкования в науке международного права. Справедливо отмечается, что «толкование международно-правовых норм исходя из целей и принципов, устанавливаемых международными политическими актами (совместными декларациями, коммюнике и т.п.), приобретает все большее практическое значение»². Особое внимание уделяется критике «телеологического» направления в буржуазной международно-правовой

¹ См.: Михайлова М. Цел и целесообразность в праве. София, 1983. С. 270, 272.

² Лукашук О.И. Новые тенденции в толковании норм международного права. Киев: Вестник Киевск. ун-та, Международные отношения и международное право, 1979. № 8. С. 57.

доктрине. К проблеме телеологического толкования обращались советские юристы-международники (И.И. Лукашук, О.И. Лукашук, А.Н. Талалаев, Г.И. Курдюков и др.), ученые социалистических стран. Особенно интересна в этом отношении работа венгерского автора Д. Харасти (Harasti Y. Some Fundamental Problems of Law Treaties. Budapest, 1973). В контексте выявления функций цели в толковании международных договоров телеологическое толкование рассматривается в кандидатской диссертации С.М. Пунжина «Цель в международном праве»¹.

Однако до настоящего времени отсутствует единство представлений о понятии и сущности телеологического толкования советского закона. Почти не исследованы содержание этого подхода как метода интерпретации права, конкретные средства и приемы установления целей нормы, что особенно необходимо для практического развития теории правотолковательной техники. То же самое можно сказать о соотношении целевого толкования закона с иными способами и видами интерпретации. В литературе нет обобщенного представления о его роли в различных сферах правовой деятельности.

Изложенное предопределило выбор темы настоящей монографии, подход к ее разработке и пути апробации полученных выводов.

Материал настоящего исследования использовался при подготовке проекта Положения об организации контроля за исполнением постановлений Президиума Верховного Совета Татарской АССР, разработанного организационным отделом Президиума Верховного Совета ТАССР при участии автора, при проведении Верховным Судом ТАССР с участием автора обобщений практики толкования и применения законодательства.

Автор искренне признательна коллективу Верховного Суда ТАССР, сотрудникам отдела общих проблем совершенствования и применения законодательства ВНИИ советского законодательства за помощь, оказанную в ходе работы над монографией, и глубоко благодарна докторам юридических наук А.Б. Венгерову, Г.И. Курдюкову, И.Ф. Казьмину, В.В. Лазареву, П.М. Рабиновичу за полезные замечания, высказанные в процессе подготовки рукописи.

¹ См.: Пунжин С.М. Цель в международном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1986.

Глава I

ИСХОДНЫЕ ПОЗИЦИИ ИЗУЧЕНИЯ ТЕЛЕОЛОГИЧЕСКОГО СПОСОБА ТОЛКОВАНИЯ СОВЕТСКОГО ЗАКОНА¹

Исследование специфики телеологического способа толкования предполагает решение ряда общих вопросов толкования права и целей правовых норм. Мы исходим при этом из известных ленинских положений. «Кто берется за частные вопросы без предварительного решения общих, – писал В.И. Ленин, – тот неминуемо будет на каждом шагу... "натывать" на эти общие вопросы»². Телеологическое толкование закона – один из способов интерпретации права, отдельный ее вид, а «отдельное не существует иначе как в той связи, которая ведет к общему. Общее существует лишь в отдельном, через отдельное. Всякое отдельное есть (так или иначе) общее»³.

В данной работе не ставится задача анализа всех высказываний о назначении, сущности и содержании толкования закона, а определяются лишь исходные позиции, в соответствии с которыми будут излагаться последующие разделы. Это необходимо, в частности, и для того, чтобы в какой-то мере исключить последующие терминологические споры по поводу употребления некоторых понятий, относительно которых в юридической науке существуют различные мнения.

Толкование правовых норм – процесс, который имеет место в любом случае, когда необходимо установить смысл нормативных установлений. Большинство авторов, признавая важность интерпретационной деятельности, связывают ее только с правоприменением⁴. Однако справедливо замечено, что толкование влечет юридические последствия не только в сфере применения, но и при реализации

¹ Понятие «закон» используется в работе в широком смысле слова не только как акт высшего органа государственной власти, но и как любой другой акт, содержащий нормы права.

² Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 15. С. 368.

³ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 29. С. 318.

⁴ См., например: Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. М., 1960. С. 324–327; Сабо И. Социалистическое право. М., 1964. С. 238–239, 241–242.

права вообще¹. Более того, толкование выходит за рамки правореализации. Чрезвычайно важно оно и в плоскости осуществления правотворческой деятельности. Ясное, не противоречащее существующим законам, в том числе и с точки зрения целей норм, изложение нового нормативного акта предполагает точное уяснение смысла и содержания предшествующих, связанных с ним правовых установлений. Толкование правовых норм имеет место и при научном или учебном анализе, при пропаганде права и т.д. Таким образом, толкование может предприниматься в различных юридических целях и имеет значение для всех сторон правовой деятельности. Поэтому представляется неточным сводить телеологическое толкование только к казуальному². Учитывая вышесказанное, не возникает необходимости различать наряду с ним телеологический анализ, который, по мнению И.С. Самощенко и В.И. Никитинского, включает все операции, связанные с установлением цели нормы, в полном объеме³. Речь идет об использовании все того же телеологического толкования права только для установления эффективности его норм. Конечно, следует учитывать направленность правоприменительного толкования и его отличие от интерпретации закона, проводимой безотносительно к его реализации в данном отдельном случае. Возможно даже рассматривать различные уровни толкования:

1. Научно-теоретическое истолкование права, когда анализируется не только конкретное содержание законодательной воли, но и ее общий смысл. Юридические понятия исследуются в свете общей характеристики права как общественного явления, его классовой сущности, различных закономерностей развития права. Безусловно, что телеологическая интерпретация закона, предпринятая на этом уровне, шире и богаче правоприменительного толкования.

2. Практико-прикладное толкование действующего права включает установление смысла закона применительно к различным субъектам и жизненным ситуациям. Можно говорить о значении телеологического толкования на этом уровне в связи с осуществлением нормотворческой деятельности, правоприменения и других форм

¹ См.: Элькин П.С. Толкование и применение норм уголовно-процессуального права. М., 1967. С. 57; Алексеев С.С. Проблемы теории права. Свердловск, 1973. Т. 2. С. 167–169; Решетов Ю.С. Механизм правореализации в условиях развитого социализма. Казань, 1980. С. 145.

² См.: Самощенко И.С., Никитинский В.И. Цели правовых норм – масштаб оценки их эффективности. Уч. зап. ВНИИСЗ. М., 1969. Вып. 19. С. 52.

³ Там же.

реализации права и правового воспитания. Эти уровни не следует противопоставлять.

Для целей настоящего исследования представляется более убедительным избрать наиболее распространенную среди советских авторов и ученых-юристов стран социализма точку зрения о необходимости толкования всех без исключения правовых норм¹. Правовые нормы не могут быть заранее разделены на ясные и неясные. Чтобы ответить на вопрос, ясно ли изложена воля законодателя в правовой норме или нет, необходимо последнюю соответствующим образом интерпретировать. Нельзя, однако, не признать, что процесс толкования некоторых правовых норм проходит быстро, без видимых интеллектуальных усилий субъекта, и поэтому остается незаметным². В связи с этим можно понять некоторых юристов-практиков и ученых, полагающих, что толкование необходимо лишь в случае возникновения сомнений относительно применимости норм к какой-либо ситуации³. Здесь на первый план выдвигается субъективный срез проблемы толкования права. Есть два вопроса, которые нельзя смешивать: 1. Всякий ли закон надо уяснять? (Утвердительный ответ в данном случае бесспорен.) 2. Всякий ли раз любому субъекту надо толковать норму? Известно, что мера ясности закона для разных субъектов права не может быть одинаковой. Ясное представление о смысле правовой нормы может явиться результатом многолетнего применения нормативного акта, осуществляемого с учетом индивидуального опыта прошлого толкования и практики толкования других субъектов. Незаметность процесса толкования находится в зависимости от юридической подготовленности лица, целей, для которых необходимо знание правовой нормы (например, ознакомление с нормативным актом «для себя», не преследуя задачи воспользоваться предоставленными им правами, и ознакомление с нормами с целью последующего разъяснения их значения другим субъектам).

Ясность правовых норм зависит от выражений и формулировок текста, от их функций и целей. Так, нормативный акт, ставящий важ-

¹ См., например: Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. М., 1962. С. 97; Черданцев А.Ф. Толкование советского права. М., 1979. С. 12–15; Сабо И. Указ. соч. С. 242; Захариев В. Тълкуване на правото. София, 1959. С. 75; Янев Я.Г. Правила социалистического общежития. М., 1980. С. 80.

² См.: Пиголкин А.С. Указ. соч. С. 98.

³ См.: Тарасов М.А. О толковании советских законов. Тезисы докладов межвузовской научной конференции; Теоретические вопросы развития советского государства и права в период развернутого строительства коммунизма. Ростов, 1960. С. 55; Туманов В.А. Вступительная статья к кн.: Сабо И. Социалистическое право. С. 13.

ные социально-политические задачи, обращенный к множеству субъектов, снабженный развернутой преамбулой, разъясняющей цели предусмотренных им мероприятий, их объективную необходимость и связь с коренными интересами советского народа и т.д., более доступен для понимания граждан, чем акт, предназначенный для узкого круга субъектов. Текст нормы останется неясным, если не учитывать ее связи с другими нормативными установлениями. Кроме того, «даже ясная по своим выражениям правовая норма иногда может быть неясной, двусмысленной с точки зрения ее цели»¹. Такая ситуация, если исходить из отрицания необходимости толкования всех правовых норм, может привести к нарушению закона.

Например, при конкретизации положений закона возможно издание акта, который вследствие непонимания цели будет противоречить его общему смыслу. В соответствии с требованием о необходимости интерпретации всех норм советского социалистического права в любом случае обращения к законодательству следует толковать его с точки зрения преследуемых им целей. Определение последних является составным моментом установления смысла и содержания правовых норм.

Толкование нормы должно дать средства к правильному ее пониманию, установлению истинного смысла закона². Однако еще на заре советской правовой науки отмечалось, что под «истинным смыслом» можно понимать (и фактически понимают) очень и очень различное³. Поэтому для получения верного представления о сущности толкования советского права, чтобы затем яснее определить задачи телеологического толкования, прежде всего необходимо установить объект интерпретационной деятельности.

Понятие «смысл» определяется в русском языке как: 1) внутреннее, логическое содержание (слова, речи, явления), постигаемое разумом; 2) цель, разумное основание⁴. На наш взгляд, смысл правового установления охватывает оба аспекта: это и внутреннее логическое содержание правовой нормы, и ее цель, которые раскрываются в результате толкования. Следовательно, назначение толкования, его

¹ Василев Л. Гражданское право Народной Республики Болгарии. М., 1958. С. 94.

² См.: Васильковский Е.В. Учение о толковании и применении гражданских законов. Одесса, 1901. С. XXI; Спасов Б. Закон и его толкование. М., 1986. С. 150, 187.

³ См.: Раевич С.И. Из вопросов учения о толковании и применении права // Советское право. 1924. № 3. С. 57.

⁴ См.: Толковый словарь русского языка / под ред. Д.Н. Ушакова. М., 1940. Т. 4. Столб. 313.

суть состоит, в частности, в выяснении целевой направленности закона. Неслучайно многие авторы, давая общее определение толкования, специально отмечают это обстоятельство¹. Это касается и толкования международных договоров. Задачей толкования международного договора, как писал И.С. Перетерский, является «уяснение воли сторон, то есть содержания установленных ими в договоре правил, определяющих их права и обязанности, и той цели, для достижения которой заключен данный договор»². Таким образом, предмет телеологического толкования выделяется на самом важном уровне анализа интерпретационной деятельности.

Проблема цели правовой нормы имеет самостоятельное значение и плодотворно разрабатывается рядом авторитетных ученых³. В рамках нашей работы не ставится задача ее подробного анализа, равно как и других положений, принимаемых в качестве исходных в исследовании телеологического толкования. Она интересует нас именно в плане определения специфики указанного способа интерпретации права.

Достигнутый в науке уровень изучения вопроса о цели правовой нормы позволяет принимать как аксиоматические положения о том, что нет бесцельных правовых предписаний, что цели правовых норм являются продуктом сознательной деятельности людей, обусловленной объективно, и т.д. Имея в виду решение указанной выше задачи, представляется необходимым обратить внимание на некоторые аспекты исследования целей правовых норм.

В литературе существуют различные точки зрения по поводу включения цели в содержание права. Одни авторы считают, что цель охва-

¹ См., например: Брайнин Я.М. Уголовный закон и его применение. М., 1967. С. 212; Марксистско-ленинская общая теория государства и права: социалистическое право. М., 1973. Т. 4. С. 467.

² См.: Перетерский И.С. Толкование международных договоров. М., 1959. С. 22.

³ См.: Керимов Д.А. Свобода, право и законность в социалистическом обществе. М., 1960; Голуцкий С.А. К вопросу о понятии правовой нормы в теории социалистического права // Советское государство и право. 1961. № 4; Керимов Д.А. Категория цели в советском праве // Известия вузов. Правоведение. 1964. № 3; Орлов В.Н., Экимов А.И. Цель в норме социалистического права // Известия вузов. Правоведение. 1968. № 5; Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972; Михайлова М. Цел и целесообразность в правового. София, 1983; Чулюкин Л.Д. Природа и значение цели в советском праве. Казань, 1984 и др. Философский анализ категории цели см.: Борзенко А.В. Проблемы цели в общественном развитии. М., 1963; Трубников Н.Н. О категориях «цель», «средство», «результат». М., 1968; Казакевич Т.А. Целесообразность и цель в общественном развитии. Л., 1969; Гендин А.М. Предвидение и цель в развитии общества. Красноярск, 1970; Макаров М.Г. Категория «цель» в марксистской философии. Л., 1977 и др.

тывается содержанием права, носит нормативный характер¹. Другие утверждают, что в содержание права входят лишь сведения о цели законодателя². Своеобразна позиция А.И. Экимова. Он полагает, что цель может стать правовой лишь в том случае, когда она связана со специфическим средством – общеобязательным правовым предписанием³. Его критикует М. Михайлова: «Действительно, правовая природа цели зависит от правовой природы средств ее достижения, но это не все. С включением в право социальная цель приобретает свойства права. Правовая цель является видом социальной цели, которая санкционирована, поставлена правом и которая реализуется средствами права. Эти две характеристики существуют одновременно, а не альтернативно»⁴. По ее мнению, не все интегрированные в право цели были перед этим неправовыми, социальными целями. Имеются цели, которые связаны с правом генетически. В таких случаях право не только средство их достижения, но и ставится ими как цель. Имеются цели, которые возможны только как правовые цели, существуют на основании права и из-за существования права. Они неотделимы от права. Следовательно, определение цели как правовой зависит не только от того, находится ли право по отношению к ней в положении средства⁵. М. Михайлова дает широкое понятие правовой цели, которое охватывает всякую цель, функционирующую в сфере права. Она отмечает, что правовая цель – не только цель, санкционированная, поставленная правом и достигаемая средствами права. Юридическая санкция может быть прямая, когда цель дана как норма-цель, и непрямая – когда она существует как логическое основание предписанного правом поведения⁶. Поэтому М. Михайлова рассматривает цель как часть права, включает ее в его содержание. Логика рассуждений автора такова: содержание права есть воля класса (народа), который осуществляет политическую власть, а эта воля стремится к определенной цели, поэтому последние как часть этой воли

¹ См.: Лаптев В.В., Шахматов В.П. Цели правового регулирования и система права // Известия вузов. Правоведение. 1976. № 4. С. 29; Керимов Д.А. Философские проблемы права. С. 387.

² См.: Чулюкин Л.Д. Некоторые вопросы цели в реализации социалистического общенародного права. В сб.: Вопросы осуществления прав и обязанностей в развитом социалистическом обществе. Казань, 1983. С. 7.

³ См.: Экимов А.И. Категория цели в науке права. В кн.: Философские проблемы государства и права. Л., 1970. С. 53.

⁴ Михайлова М. Указ. соч. С. 18.

⁵ Там же. С. 19.

⁶ Там же.

входят в содержание права¹. Положение о том, что право есть выражение воли господствующего класса², бесспорно, но так же, на наш взгляд, бесспорно и то, что не все, что находит отражение в праве, есть право, как бы широко ни трактовалось его понятие. Сам автор признает, что юридическое санкционирование социальной цели не означает, что она перестает существовать как политическая, нравственная и прочая цель³. «Цель в праве, будучи идеальным выражением объективной закономерности, вместе с тем представляет собой те материальные и духовные результаты, которые достигаются посредством правотворчества, а затем – реализации норм права»⁴. Цель – специфическая характеристика права, отражает его обращенность к настоящему и будущему, к тому, что находится за пределами права. «Цель, – отмечает М. Михайлова, – есть прямое отражение объективных отношений и связей в обществе. Она вносит "социологию" в правовые нормы, раскрывая их связи с существующей действительностью и социальный смысл»⁵. Иначе говоря, цели, которым служит советское право, находятся вне права⁶. Развивая эту мысль, Д.М. Чечот пишет: «Право регулирует общественные отношения, и, следовательно, цель правового регулирования лежит в сфере общественных отношений, регулируемых правом, а не в сфере самого права, выступающего регулятором общественных отношений. Господствующий класс заинтересован в целенаправленном, выгодном ему развитии и формировании общественных отношений. Он заинтересован в том, чтобы это развитие приводило к соответствующим результатам как в сфере материального производства, так и в сфере общественного сознания. Эти результаты и представляют собой цели права в их наиболее общем выражении»⁷.

Таким образом, по мнению указанных авторов, цели, достижение которых преследовал законодатель изданием нормативного акта, служащие для подтверждения или опровержения тезисов, раскрывающих смысл норм права, находятся за пределами содержания кон-

¹ Там же. С. 21.

² См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 21. С. 306.

³ См.: Михайлова М. Указ. соч. С. 21.

⁴ Керимов Д.А. Философские проблемы права. С. 374–375.

⁵ Михайлова М. Указ. соч. С. 16.

⁶ См.: Самощенко И.С. О нормативно-правовых средствах регулирования поведения людей // Известия вузов. Правоведение. 1967. № 1. С. 35.

⁷ Чечот Д.М. Социальное назначение и эффективность социалистического права. В кн.: Государство и право развитого социализма в СССР. Л., 1977. С. 134.

кретных норм права¹. Как таковые они являются той объективной основой, которая позволяет выделить телеологическое толкование в отдельный вид интерпретации, отличный от других способов. Другие способы толкования (кроме историко-политического), как известно, направлены на уяснение смысла закона путем анализа его **непосредственного** содержания, логического содержания и его систематического элемента. Но в то же время цели нормы, находясь за пределами содержания нормы, объединяют его единой социальной направленностью в определенный общий смысл, находят отражение в нем. Даже в тех случаях, когда цель не нашла прямого текстуального выражения в нормативном предписании, она «снята» в гипотезе, диспозиции, санкции нормы, т.е. в ее нормативном содержании. Это касается и познавательного содержания нормы. Цель как идеальное выражение будущего в настоящем пронизывает своим существом все содержание права как системы юридических норм, регулирующих соответствующие общественные отношения. Получая в нем свое отраженное выражение, цель стимулирует, организует, направляет практическую деятельность субъектов права по ее претворению в жизнь². «Цели объясняют предназначение права и оправдывают его существование. Поскольку право связано с целью и не может быть объяснено без цели, это означает, что представление о цели имеет определяющее значение для права»³. Поэтому правильное понимание общего смысла нормы во многом зависит от того или иного представления о ее цели. В речи Ф. Энгельса на судебном процессе «Новой рейнской газеты», где он обратил внимание на неприменимость ст. ст. 367 и 370 Code Penal для обвинения газеты в клевете на жандармов, говорилось: «...эти статьи должны были, по мысли законодателя, охранять от клеветы частных лиц, а не чиновников, и только в этом случае они имеют смысл»⁴.

Неслучайно в многочисленных постановлениях Пленума Верховного Суда СССР, обзорах судебной практики, решениях по отдельным

¹ См. также: Черданцев А.Ф. Вопросы толкования советского права. Свердловск, 1972. С. 159. Е.В. Васьковский указывал, что телеологическое основание нормы, в отличие от логического и систематического элементов, представляет собой по отношению к нормам нечто постороннее, вне их непосредственного содержания лежащее. (См.: Васьковский Е.В. Руководство к толкованию и применению законов. М., 1913. С. 67, 71.)

² См.: Элькин П.С. Цели и средства их достижения в уголовно-процессуальном праве. Л., 1976. С. 15.

³ Михайлова М. Указ. соч. С. 16.

⁴ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 6. С. 250.

делам часто встречаются ссылки, не только на прямые предписания закона, но и на его общий смысл, т.е. имеется в виду его цель. Так, Верховный Суд СССР указал в своем разъяснении, что «по смыслу ст. 24 Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик, потерпевшим должен признаваться гражданин, которому моральный, физический или имущественный вред причинен непосредственно... По смыслу ст. 58 УПК РСФСР и соответствующих статей УПК других союзных республик в целях обеспечения возможности обжалования приговора потерпевший, который по уважительным причинам не участвовал в судебном заседании, должен быть уведомлен о состоявшемся приговоре с разъяснением порядка его обжалования»¹.

А.С. Пиголкин правильно отмечает, что без установления цели немислимо определить смысл закона. Но отсюда делается весьма спорный, на наш взгляд, вывод о том, что поскольку цель и смысл правовой нормы неразрывно связаны, а смысл уясняется несколькими приемами, то и цель является не объектом самостоятельного изучения, а результатом применения всех известных приемов толкования². Между тем на этом основании следовало бы отрицать самостоятельность и других видов толкования, так как буквальное содержание текста нормы, логический смысл и т.д., считающиеся достаточными основаниями для применения специальных способов толкования, также связаны со смыслом правовой нормы и находят отражение в нем (иначе было бы бессмысленно их устанавливать). Как было показано, логическое содержание нормативного установления и его цель, охватываемые понятием «смысл» нормы, различаются с точки зрения семантики русского языка. Вместе с тем в литературе правильно указывается, что в той мере, в какой не следует смешивать вопрос о том, в чем состоит содержание права, с вопросом о том, чем оно определяется, недопустимо смешивать и вопрос о том, в чем состоит содержание права, с вопросом о том, на что оно направлено. Цель нормы **выходит** за пределы ее содержания³. Это подтверждается и тем, что смысл нормы, определяемый в соответствии с ее социальной целью, может не совпадать с текстуальными формулировками закона. Так, 4 марта 1965 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «О наказании лиц, виновных в преступле-

¹ Бюллетень Верховного Суда СССР. 1986. № 1. С. 10, 12. См. также: Бюллетень Верховного Суда СССР. 1986. № 3. С. 31.

² См.: Пиголкин А.С. Указ. соч. С. 95.

³ См.: Элькинд П.С. Указ. соч. С. 14, 15.

ниях против мира и человечности и военных преступлениях, независимо от времени совершения преступлений»¹. В связи с запросами органов суда, прокуратуры и государственной безопасности Президиум Верховного Совета СССР в своем постановлении от 3 сентября 1965 года разъяснил, что действие данного указа распространяется и на тех советских граждан, которые в период Великой Отечественной войны проводили активную карательную деятельность, принимали личное участие в убийствах и истязаниях советских людей². Эти граждане были отнесены к числу нацистских преступников. Подобного определения категории «нацистских преступников» в законодательстве не было. Президиум, давая аутентическое толкование, исходил не из текста данного закона, а из его социального назначения, политического смысла. С этой точки зрения цели правовых норм также требуют специального анализа.

Существуют различные классификации целей правовых норм. Следует отметить, что все они в значительной мере условны, что отмечают и сами авторы соответствующих классификаций. С точки зрения сроков достижения целей их классифицируют на ближайшие, перспективные и конечные. Предлагается также различать функциональные цели (наступление изменений в самом поведении людей) и цели предметные (связанные с созданием определенного материального результата). Функциональные цели в идеально реализованном виде учитываются при постановке предметных целей, так как этот результат всегда является следствием определенного поведения³.

В литературе также принято разграничивать цели материальные (касающиеся общественных отношений в неправовой области, т.е. экономические, политические, идеологические и т.п.) и юридические (где ближайшим объектом будет само право, особенно его неуклонное исполнение и соблюдение). Выделение юридических целей не противоречит утверждению, что цели, которым служит право, находятся вне права. Нет норм права, преследующих только юридические цели. Кроме того, юридические цели – всегда одно из самых низших звеньев в той цепи непосредственных целей, которым служат данные нормы и институты. В дальнейшем они переходят в другие, материальные цели⁴. Как те, так и другие имеют значение для пра-

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1965. № 10. Ст. 123.

² Ведомости Верховного Совета СССР. 1965. № 37. Ст. 532.

³ См.: Экимов А.И. Категория «цель» в советском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1970. С. 10, 11.

⁴ См.: Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 37.

вильного понимания смысла закона. Так, вполне очевидно, что без уяснения юридических целей немислимо уяснить содержание процессуальных правовых предписаний. Однако их понимание может быть недостаточным. Например, интерпретация закона в целях его пропаганды, воспитания граждан невозможна без анализа его материальных целей. Но когда заходит речь о материальных целях, следует иметь в виду, что они анализируются в процессе толкования только в том аспекте, который нашел отражение в законе, т.е. имеет юридическое выражение. Это связано с характером толкования права, относящегося к формально-догматическим методам анализа права.

Назначение и сущность толкования в литературе иногда определяют как уяснение и разъяснение содержания правовой нормы. Чаще всего понятие «содержание правовой нормы» употребляется в рассмотренном значении понятия «смысл»¹. В то же время нередко авторы разграничивают эти понятия². Если под смыслом нормы понимать основную суть закона, вложенную законодателем в словесную его формулировку, то содержание – это нечто более широкое³. Имеется в виду не просто установление государственной воли господствующего класса (всего народа) на регулирование каких-либо общественных отношений, нашедшей выражение в правовом акте, а все ее аспекты, все содержание требования, предъявленного законодателем в объективированной форме. Норма права истолковывается с точки зрения условий применения (гипотезы), предусмотренных прав и обязанностей (диспозиции), меры государственного обеспечения (санкции). Некоторые авторы наряду с этими элементами выделяют указание на цель. Делается попытка рассмотреть место цели в логической структуре нормы. На наш взгляд, цель правовой нормы занимает в этой схеме неоднородное положение. Она, как отмечалось выше, объединяет все эти элементы единой направленностью на достижение того или иного результата, отражается на всех элементах, поэтому не может быть сведена до уровня одного из них. Косвенно эта мысль подтверждается и теми авторами, которые, обращаясь к критике буржуазных правовых теории и считают неправильным подход к цели с позиций нормативизма, рассмотрения ее в качестве правового «нормативно подчищенного» начала, указывают, что в действительности

¹ См., например: Недбайло П.Е. Указ. соч. С. 342, 364; Черданцев А.Ф. Толкование советского права. М., 1979. С. 6.

² См.: Василев Л. Указ. соч. С. 94–96.

³ Содержание – это то, из чего складывается, состоит что-либо. См.: Словарь современного русского литературного языка. М.–Л., 1955. Т. 14. С. 127.

цель предшествует правовой норме и является стимулом и своеобразным двигателем правотворчества¹. Цели, создания закона, если не иметь в виду непосредственные юридические цели, выходят за пределы содержания нормативного установления, следовательно, не могут быть полностью включены в логико-юридическую структуру нормы права (если исходить из признания традиционной, трехчленной структуры нормы)². Поэтому, видимо, есть смысл учитывать и социологическую структуру нормы. Это тот аспект проблемы, который еще не получил должного отражения в литературе. Следует также иметь в виду, что есть буквальное содержание, складывающееся из непосредственных текстуальных выражений закона. Оно может как включать, так и не включать сведения о цели нормы. Цели законодателя выходят за пределы содержания нормативно-правового предписания – кроме случаев, когда речь идет о некоторых нетипичных предписаниях (целевых нормах) и юридических целях.

Метод толкования нацелен не только на выявление юридических признаков нормы. Так как многие понятия, образующие норму, отражают общественные явления, то возникает задача определения социального содержания закона. Иначе говоря, функция толкования связана не только с необходимостью проникновения посредством внешней формы права в содержание правовых предписаний, но и с истолкованием права в целом – его смысла, принципов, **социально-политического содержания**³. Цели нормативных установлений как раз и выражают социальную роль и политическое содержание закона.

В качестве дополнительного аргумента в пользу того, что цель выходит за пределы содержания правовой нормы, можно привести следующее: довольно трудно представить себе реализацию нормы, если неизвестна ее гипотеза или диспозиция; не оспаривая известное положение о том, что цель есть один из параметров правового регламентирования поведения субъектов⁴, заметим, что в некоторых

¹ См.: Спасов Б. Указ. соч. С. 199.

² Югославский ученый Р. Лукич различает внутреннее толкование, то есть толкование в рамках самой нормы, тех элементов, которые ее образуют, и внешнее толкование, при котором устанавливаются связи между нормой, ее составными элементами и внешним миром – обществом, общественными отношениями, человеком и т.д.; социальная цель и функция права, его развитие. См.: Лукич Р. Методология права. М., 1981. С. 143.

³ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1982. Т. 2. С. 295–296.

⁴ См.: Рабинович П.М. О юридической природе целей правовых актов // Известия вузов. Правоведение. 1971. № 5. С. 34.

случаях норма реализуется без ее соответствующего установления. Возможны ситуации, когда субъект механически следует предписанию нормы, исполняет ее, не вникая в предполагаемые и желаемые результаты ее реализации (в армии, например). Это было бы невозможно, если бы цель нормативного установления полностью входила в ее содержание. Цель нормы и сформулированное в соответствии с ней правило поведения, являясь правовыми средствами регулирования поведения людей, сохраняют по отношению друг к другу известную самостоятельность¹, которая проистекает хотя бы из того, что **цель не тождественна средству ее достижения**. Формально определенные права и обязанности (формально-юридическое содержание нормы) являются постоянно работающим регулятором, критерием правомерности поведения. А цель ввиду указанной специфики является конечным определителем правомерности использования конкретных прав и обязанностей². Таким образом, цели нормы можно рассматривать как элемент содержания нормативного установления, если иметь в виду непосредственные юридические цели. Кроме того, можно согласиться с тем, что цель входит в содержание нормы, если понимать под ним ее полное содержание, включая социально-политическую направленность, если рассматривать ее с точки зрения социологической структуры нормы. Тогда она действительно может рассматриваться как основное содержание правовой нормы³. Ибо «главный ориентир толкования, – отмечает С.С. Алексеев, – это сама жизнь нашего социалистического общества... Смысл закона в полной мере раскрывается лишь в том случае, если рассматривать его положения с учетом тех целей, которые решал законодатель, того социально-политического значения, которое заложено в его содержании»⁴.

В процессе толкования правовых норм интерпретатор никогда не может отходить от объективированного результата воли законодателя – нормативного акта. Поэтому, когда в ходе уяснения закона используются дополнительные источники, сопровождающие принятие акта, например материалы правотворческой инициативы и обсуждения проекта закона (пояснительные записки к нему, заявления, пред-

¹ М. Михайлова, включающая цели в содержание права, также признает, что соотносимость и коррелятивность между правовой целью и правовым средством не отменяют их относительной самостоятельности (Указ. соч. С. 35).

² См.: Самощенко И.С., Никитинский В.И. Цели правовых норм – масштаб оценки их эффективности. С. 55–58.

³ См.: Орлов В.Н., Экимов А.И. Цель в норме социалистического права. С. 26–27.

⁴ Алексеев С.С. Азбука закона. Свердловск, 1982. С. 195.

ложения специалистов, ученых, общественных и государственных деятелей и т.д.) в целевом толковании, то это уместно только тогда, когда они отразились на его смысле. В противном случае воля нормодателя может приобрести неопределенный характер, и тогда не исключена возможность «подправления» закона с помощью толкования. Подобное «толкование» таит опасность нарушения стабильности права, может породить неуверенность в отношениях между людьми и прямые нарушения норм права. Оно не способствует также и воспитанию трудящихся в духе уважения к закону. В соответствии с требованиями социалистической законности толкование не вносит и не должно вносить никаких изменений и дополнений в интерпретируемые нормы. Учет изменений общественной жизни в процессе толкования правовой нормы возможен только в рамках содержания, вложенного в нее законодателем. При этом надо иметь в виду, что содержание нормативного установления может изменяться вследствие издания законодателем новых нормативных актов. Такие ситуации возможны, когда наступают глубокие общественно-политические изменения. В этом случае истинный смысл правовой нормы устанавливают руководствуясь изменившейся волей законодателя. Изменение же смысла нормативного предписания в целях приспособления к отдельной ситуации или из-за каких-то прагматических соображений не будет соответствовать назначению толкования как деятельности по уяснению и разъяснению выраженной в законе государственной воли.

При толковании не исключен некоторый «субъективизм», особенно когда нормативный акт истолковывается различными интерпретаторами. Однако ни под каким видом недопустимо принятие противоречивых решений по тождественному предмету на основании одной и той же нормы. Такая практика в любом своем проявлении может привести к неопределенности применения права и иным отрицательным последствиям¹. В этом смысле очень перспективно использование ЭВМ. Конечно, машина дает такое толкование акта, которое в него заложено. Однако оно может оказать большое положительное влияние на практику. Во-первых, толкование дается с использованием мнений выдающихся специалистов и должностных лиц, огромной правоприменительной практики и научной литературы. Во-вторых, машинное толкование легче сделать единым и централизованным, что самым положительным образом может влиять

¹ См.: Тамаш А. Судья и общество. М., 1980. С. 84–85.

на установление единообразного применения закона¹. Но пока внедрение в практику машинного толкования вопрос будущего, очень актуальна проблема гарантий против субъективизма при толковании закона, в том числе и телеологическом, о котором пойдет речь в последующих разделах работы. Поскольку смысл интерпретируемой нормы един, то не может и не должно быть при толковании, соответствующем всем предъявляемым требованиям, двух правильных пониманий одной правовой нормы. Поэтому вполне правомерно говорить о прецеденте толкования², если, конечно, не придавать ему значения источника права. Существование соответствующего правильного толкования смысла нормы по ее цели, за которым признано значение прецедента толкования, сыграло бы положительную роль в стабилизации юридической практики и представляет сложную задачу для правоприменителей.

Вопрос о понятии толкования права предполагает рассмотрение содержания интерпретационного процесса. Надо заметить, что и здесь существуют разногласия среди ученых. Это объясняется сложностью проблемы. Исследуемый процесс протекает в основном в сознании человека в виде различных внутренних, мыслительных, интеллектуально-волевых операций. Эта трудность обуславливает появление мнений о содержании толкования только как о разъяснении, результаты которого могут быть непосредственно восприняты в интерпретационном акте, юридическом совете и т.д., когда разрывается единый процесс толкования и уяснение права, происходящее в сознании человека, представляется не имеющим юридического значения, совершенно не связанным с разъяснением и т.д. Поскольку указанная проблема непосредственно не связана с темой данного исследования, представляется возможным избежать здесь подробных рассуждений. Автор присоединяется к мнению, согласно которому уяснение и разъяснение правовых норм представляет собой две взаимосвязанные стороны процесса толкования. Как та, так и другая имеют место в телеологическом толковании закона.

Слияние уяснения и разъяснения в их единстве происходит в акте толкования. Все то, что дает интерпретационная деятельность, объективируется в известной форме. Если вопросы сущности и содержания толкования социалистического права традиционно усиленно

¹ См.: Казьмин И.Ф. Общие проблемы права в условиях научно-технического прогресса. М., 1986. С. 169.

² См.: Венгеров А.Б. О прецеденте толкования правовой нормы. Уч. зап. ВНИИСЗ. М., 1966. Вып. 5. С. 3.

разрабатываются в советской юридической науке, то вопрос о его форме до некоторых пор вообще оставался в тени¹. Проблема усугубляется тем, что толкование очень тесно связано с другими формами правовых действий, нередко в акте одного и того же органа могут быть объективированы в качестве положений и результаты толкования, и результаты правотворческой деятельности, и результаты конкретизации правовых норм, пропаганды права. В качестве иллюстрации можно привести примеры из праворазъяснительной практики Президиума Верховного Совета СССР². Разъяснения высшего органа государственной власти согласно сложившейся практике в основном оформляются постановлениями, но в ряде случаев они встречаются в указах Президиума Верховного Совета СССР. Затрудняет выявление разъясняющих положений и форма изложения некоторых из них. Хотя внешние отличия формы, в которой объективируется толкование, имеют очень важное значение³. Кроме того, в актах толкования очень часто воспроизводятся сами законодательные нормы. Это не всегда оправданно и ведет к излишней перегруженности текста в ущерб лаконичности и ясности изложения непосредственно интерпретационных положений. В особенности это касается актов толкования, издаваемых судебными органами⁴. В то же время следует признать оправданным существование в практике смешанных, разнородных актов. Они выражают взаимосвязь различных правовых явлений. Существование таких актов необходимо и потому, что в ряде случаев целесообразно объединять в одном акте все положения (новые правила, разъяснения, конкретизацию и т.д.), касающиеся одного предмета, обслуживающие какой-то нормативный акт или группу правовых норм.

¹ Эта тема затрагивалась некоторыми учеными при исследовании общего понятия толкования, его видов, способов и объема. В последние годы появились работы, в которых актам толкования уделяется более пристальное внимание. См.: Мицкевич А.В. Акты высших органов советского государства. М., 1967; Вопленко Н.Н. Акты толкования норм советского социалистического права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1972; Его же. Официальное толкование норм права. М., 1976; Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. Казань, 1975; Черданцев А.Ф. Толкование советского права. М., 1979.

² См., например: Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 39. Ст. 642 и др.

³ В литературе предлагается внедрить в праворазъяснительную практику Президиума Верховного Совета СССР особую форму актов толкования – решения (см.: Керимов Д.А. Свобода, право и законность в социалистическом обществе. С. 184); разъяснения (см.: Федосеев А.А. Нормативные акты Советского государства и формы их выражения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1964. С. 11).

⁴ См., например: Бюллетень Верховного Суда СССР. 1987. № 2. С. 26, 36, 37.

Вопрос об актах толкования относится, по нашему мнению, к тем аспектам толкования, которые допускают нормативное регулирование (в частности, порядок их оформления, внешние атрибуты акта и т.д.). В этом плане интересен опыт Болгарии, где в принятом в 1973 г. Законе о нормативных актах специальная глава (гл. V) регулирует вопросы толкования. В частности, там решен вопрос о том, когда нормативные акты подлежат толкованию и какие руководящие начала или критерии должны быть положены в основу деятельности по толкованию. Закон определил субъектов, которые могут ходатайствовать об обязательном толковании Государственным советом законов и иных нормативных актов, порядок обращения в Государственный совет и форму актов, в которых дается толкование и отклоняются ходатайства о толковании. Здесь же установлены условия вступления в силу указов о толковании и субъекты, на которых они распространяются. Наконец, Закон о нормативных актах (ст. 51) в принципе урегулировал возможность давать также обязательные толкования подзаконных актов и порядок такого толкования. Использование этого опыта имело бы немаловажное значение для совершенствования советской правотолковательной практики.

В исследовании актов толкования права следует, на наш взгляд, исходить из того, что содержание акта толкования неотделимо от содержания разъясняемой правовой нормы, оно отражает выраженную в ней государственную волю. Значит, при обращении к правовой норме толковать ее надо и с учетом существующих официальных интерпретаций. Акт толкования является лишь своеобразной «разверткой содержания и значения юридической нормы»¹. Поэтому представляется неточным рассматривать разъяснения как «модификацию правовой нормы», утверждать, что «толкование несет в себе элемент нового понимания действующего закона»². Подобные рассуждения не разделяются большинством авторов, так как они входят в противоречие с одним из основных положений теории социалистического права, согласно которому субъект толкования не вносит ничего нового в разъясняемую норму, а лишь известными методами и средствами стремится уяснить ее действительный смысл и содержание. «Акт о толковании, – пишет Б. Спасов, – содержит информацию, но

¹ См.: Рабинович П.М. Проблемы теории законности развитого социализма. Львов, 1979. С. 51.

² См.: Вопленко Н.Н. Акты толкования норм советского социалистического права. С. 13, 14.

относится она к разъяснению смысла закона»¹. На этом приходится вновь акцентировать внимание, так как особенно при телеологическом толковании велик соблазн вложить в норму то содержание, которое не предусмотрено законодателем. Чтобы акты толкования права рассматривать в качестве относительно самостоятельных, вполне достаточно того, что они выполняют свою основную функцию, вскрывая подлинный смысл правовых норм. Встречающиеся в практике случаи издания новых правовых норм под видом толкования следует не допускать в дальнейшем, так как они не могут способствовать совершенствованию законодательства и укреплению социалистической законности.

Что касается юридической природы актов толкования, то ее правильно, на наш взгляд, определяет С.С. Алексеев, считая их одним из видов правовых актов, существующих наряду с нормативными и индивидуальными². Учитывая назначение и содержание интерпретационных актов, Б. Спасов справедливо относит их к особой категории ненормативных актов³.

В связи с тем что в актах толкования нередко формулируются результаты иных правовых действий, необходимо разграничить толкование и соприкасающиеся с ним виды правовой деятельности. Практика показывает, что чаще всего наряду с разъяснениями правовых норм в интерпретационных актах встречаются конкретизирующие положения. Проблема отграничения толкования от конкретизации еще долго будет вызывать различные мнения. Так, в литературе довольно распространено мнение, что конкретизация имеет место только в ходе правотворчества, а в правоприменении следует говорить о толковании. Однако трудно согласиться, например, с тем, что **всякое** установление цели одной правовой нормы исходя из цели другой (более общей) является конкретизацией, а не толкованием. Наличие несомненной связи между толкованием и конкретизацией, объединение их результатов в одних актах послужило основанием для рассмотрения их как тождественных явлений. Но толкование существенно отличается от конкретизации. Хотя деятельность по уяснению и разъяснению выраженной в законе государственной воли носит творческий характер, она не вносит ничего нового в содержание толкуемой нормы, лишь способствует правильному пониманию

¹ Спасов Б. Указ. соч. С. 48.

² См.: Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 155–156.

³ Спасов Б. Указ. соч. С. 225–226.

соответствующих предписаний. Конкретизация предполагает дальнейшее развитие, детализацию правовой нормы, т.е. дается более развернутое и в этом смысле новое содержание¹. Конкретизация следует после того, как предприняты усилия для выявления воли законодателя во всей ее полноте с помощью различных способов толкования. Любая норма подлежит толкованию ее адресатам. Упоминание об этом законодатель считает излишним. Конкретизация возможна только тогда, когда сам нормодатель намеренно допускает углубление содержания нормативного предписания (например, при абстрактном формулировании правового установления, наличии оценочных понятий в содержании нормы и т.д.). Даже эти немногие обстоятельства подтверждают необходимость разграничения толкования и конкретизации права.

Сказанное позволяет сформулировать ряд выводов:

1. Толкование правовых норм – процесс, который имеет место в любом случае, когда необходимо установить смысл нормативных установлений. Поэтому представляется неточным сводить телеологическое толкование только к казуальному и различать наряду с ним телеологический анализ. В последнем осуществляется все то же целевое толкование права, только предпринимаемое для установления эффективности его норм.

Учитывая существенные отличия толкования в процессе правоприменения и других практических целях, можно вести речь об уровнях толкования закона: научно-теоретическом, когда конкретные юридические предписания и их общий смысл анализируются в свете классовой сущности права, различных закономерностей его развития, и практико-прикладном, когда толкование привязывается к решению определенных практических задач. Эти уровни не следует противопоставлять.

2. Толкованию подлежат все без исключения правовые нормы. Исходя из этого представляется необходимым выяснение цели закона в любом случае обращения к нему. При этом следует учитывать «субъективный срез» проблемы толкования. Мера ясности закона для различных субъектов неодинакова и зависит от многих обстоятельств, в том числе и от того, насколько полно просматриваются его цели при ближайшем рассмотрении.

¹ См.: Безина А.К., Лазарев В.В. Конкретизация права в судебной практике // Советская юстиция. 1968. № 2. С. 6; Шмелева Г.Г. Конкретизация социалистического права как фактор совершенствования правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1982. С. 11–12.

3. Назначение толкования, состоящее в уяснении смысла закона, охватывает и установление его целевой направленности. Цели закона выходят за пределы непосредственного содержания нормы права и как таковые заслуживают специального анализа.

4. Содержание процесса толкования закона составляют две его взаимосвязанные стороны: уяснение и разъяснение. Как та, так и другая имеют место в телеологическом толковании.

5. На наш взгляд, необходимо оформлять разъяснения самостоятельным актом, но нет необходимости совершать коренную ломку установившегося порядка, т.е. оформление актов толкования Президиума Верховного Совета СССР постановлениями. Нужно только указывать, что они издаются в порядке реализации п. 5 ст. 121 Конституции СССР (права Президиума Верховного Совета СССР на толкование действующих законов). В целях облегчения понимания содержания актов, в которых объединены разнородные положения, исключения ошибок в их реализации акт следует формировать таким образом, чтобы в одной его части устанавливались новые нормы, в другой содержались конкретизирующие положения и в третьей – соответствующие разъяснения. Указанные части необходимо выделять терминологически.

6. В качестве самого общего вывода можно констатировать наличие в юридической науке по вопросам толкования права и целей правовых норм ряда традиционно дискутируемых положений, которые имеют определяющее значение для исследования телеологического толкования закона, но которые, в свою очередь, нуждаются в уточнении и развитии с учетом специфики названного способа, его места и роли в юридической практике. Последующие разделы монографии как раз и призваны выполнить эту функцию.

Глава II

ТЕЛЕОЛОГИЧЕСКОЕ ТОЛКОВАНИЕ КАК ОСОБЫЙ СПОСОБ ИНТЕРПРЕТАЦИИ СОВЕТСКОГО ЗАКОНА

§ 1. Понятие телеологического способа толкования советского закона

Выше уже указывалось, что в отношении признания телеологического толкования и определения его понятия существуют самые различные мнения.

Точное научное определение понятия в первую очередь требует внесения ясности в используемую терминологию, чтобы избежать оперирования формулами, под которыми понимаются различные явления. Иначе возможны неточности, даже смешения, ведущие к серьезным разногласиям. Так, например, П.С. Элькинд, отрицая телеологическое толкование как особый вид интерпретации, пишет: «Телеология – религиозно-идеалистическое учение, объясняющее целесообразность жизненных явлений заранее предопределенной целью, сверхъестественными божественными силами и тем самым отвергающее научное познание причин, вызывающих такие явления к жизни»¹. Такое определение дается в словарях 1940–1950 годов². И судя по тому, как там же определяется теология, в то время практически не делалось различия между телеологией и теологией. Даже понятие цели не мыслилось иначе как в связи с идеалистическим

¹ Элькинд П.С. Толкование и применение норм уголовно-процессуального права. М., 1967, с. 103. П.С. Элькинд на основе отождествления «телеологии» с религиозно-идеалистическим учением отвергает использование данного термина, хотя страницей раньше считает недопустимым подменять борьбу с чуждой нам идеологией борьбой против терминов и понятий, в которые в разных условиях вкладывается принципиально иное содержание (Там же. С. 100).

² См.: Краткий философский словарь / под ред. М. Розенталя и П. Юдина. М., 1940. С. 274; Краткий словарь иностранных слов / под ред. Н.В. Лехина и Ф.Н. Петрова. М., 1950. С. 369.

учением, по которому «все в природе целесообразно»¹. И до сих пор встречается подобное однозначное понимание телеологии.

Телеологию нужно понимать как учение о целесообразности и целях в жизни. Существуют идеалистический (религиозный и светский варианты) и материалистический подходы к изучению целесообразности. Причем выводы различаются и в зависимости от объекта исследования: природы или общества. Телеологическое объяснение широко использовалось в науке. Оно обычно содержало апелляцию к какой-то цели (например, богу, вселенной, обществу, человеку и т.д.). По мере развития науки такое объяснение все более исключалось из области естествознания, но в обществоведении широко и успешно используется и поныне. Советские философы отмечают, что если в естествознании цели представляли собой всегда некоторые принципиально ненаблюдаемые мистические суждения, то в объяснениях социальных явлений может иметь место апелляция к реальным человеческим целям. Более того, не исключена возможность, что обществознанию со временем удастся установить **телеологические законы**, т.е. законы, связывающие определенные цели с определенными действиями, «поведениями», другими целями и т.д. (такие попытки уже предпринимаются)².

«Издавая нормативные акты, законодатель ставит вполне определенные цели, которые выясняются в процессе толкования, но не подвергаются сомнению относительно их целесообразности. Последнее обстоятельство существенно уточняет содержание понятия «телеологическое толкование»³. Следовательно, в толковании конкретных норм права возможно обращение к целям, которыми руководствовался законодатель при издании закона.

Современная философская наука различает в телеологии: 1) онтологические учения о наличии в природе и обществе объективных внечеловеческих целей, целевых зависимостей; 2) приемы познания, в которых используются категории цели и входящие в ее смысловое поле понятия (методологическая телеология); 3) описание поведения, определяемого сознательными целями, структуры и движения этих целей; 4) общую философскую теорию цели и выражаемых ею отношений⁴.

¹ См.: Краткий философский словарь / под ред. М. Розенталя и П. Юдина. С. 274. На с. 303 значится: «Цель – см. телеология».

² См.: Никитин Е.П. Объяснение – функция науки. М., 1970. С. 98–100.

³ Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. М., 1974. С. 66–67.

⁴ См.: Философская энциклопедия / под ред. Ф.В. Константинова. М., 1970. Т. 5. С. 194–195.

Таким образом, руководствуясь новейшими достижениями современной науки, нельзя ограничивать понятие телеологии, однозначно определяя его как лжеучение. Это, по мнению советского философа члена-корреспондента АН СССР И.Т. Фролова, может привести к игнорированию многих содержательных проблем в телеологии¹. На наш взгляд, нет необходимости отказываться от уже известного, устоявшегося термина². Надо только видеть его подлинно научное содержание. Главная задача состоит в том, чтобы, вкладывая в используемое понятие точно определенный смысл, найти и всесторонне изучить механизм и природу явления.

Итак, используя термин «телеология», мы имеем в виду целевой метод исследования тех или иных явлений. Последний в настоящее время находит широкое применение, прежде всего в дисциплинах, в которых получил развитие системный подход. В.Г. Афанасьев отмечает: «Чтобы всесторонне познать систему, нужно изучить прежде всего ее внутреннее строение, то есть установить, из каких компонентов она образована, каковы ее структура и функции»³. В функциональном подходе к исследованию можно вычленить функциональный подход в узком смысле слова (анализ поведения систем, не связанный с представлением о направленности), функционально-целевой подход (исследование поведения систем, характеризуемого как направленное или условно направленное) и собственно целевой подход, при котором происходит обращение научного исследования к конечной стадии, к результату процесса как его цели, отправляясь от которой аналитически устанавливаются причины по их следствию. Причем целевой подход реализуется независимо от того, какой смысл может отражать реальное явление (как это имеет место в случае анализа форм человеческой деятельности) и обозначать его адекватно; оно может представлять направленные (фиксирующие зависимость между начальной и конечной стадиями) процессы в форме материальной или идеальной модели, в форме теоретических построений, целевой гипотезы и т.п.⁴

¹ См.: Фролов И.Т. Органический детерминизм, телеология и целевой подход в исследовании // *Вопр. философии*. 1970. № 10. С. 36.

² В новейшей юридической литературе этот термин используется достаточно широко и не только как наименование рассматриваемого способа толкования или метода анализа эффективности норм. См.: Неновски Н. *Право и ценности*. М., 1987. С. 102; Михайлова М. *Цел и целесобразност в правото*. София, 1983. С. 274.

³ Афанасьев В.Г. О системном подходе в социальном познании // *Вопр. философии*. 1973. № 6. С. 101.

⁴ См.: Фролов И.Т. Органический детерминизм, телеология и целевой подход в исследовании. С. 47.

Таким образом, советская философская наука обосновывает вывод о том, что целевой способ исследования может использоваться «всюду, где изучаются процессы поступательного, прогрессивного развития»¹.

Известно, что право представляет собой систему. Для права как системного образования и его отдельных компонентов одной из важнейших характеристик является целенаправленность. Ее выделяют наряду с основными признаками элемента системы отрасли права – такими, как предмет и особенности метода правового регулирования. Для каждого элемента системы она должна быть качественно отличной, но в рамках общей цели отрасли (которая сама по себе сложна, по-иному выражается в различных связях и опосредствованиях, на разных уровнях обобщения)². Сказанное в полной мере относится к такому элементу системы права, как отдельная правовая норма. Целеустремленность присуща любой норме социалистического права независимо от того, в какой форме она выражена³. Составляя реальность не только в социальной, но и в правовой сфере цель пронизывает все правовые нормы, выступает как важное, интегрирующее их в определенное единство начало. Достигается это тем, что каждая правовая норма, имея свою определенную задачу, в конечном счете направлена на осуществление другой, более высокой цели. «Возможность достижения целей более высокого уровня всегда требует предварительного решения задач более низкого уровня. При этом цели более низкого порядка должны рассматриваться в качестве средства для достижения более высоких целей. Основные задачи той или иной отрасли законодательства могут быть решены при условии предварительного достижения целей конкретных правовых институтов, а цели последних – на основе достижения конкретных частных целей правовых норм и их групп»⁴. Неслучайно в кодифицированном законодательстве общие цели отрасли, института права формулируются в первых статьях, как бы выносятся за скобки, внутри которых остаются нормы, составляющие данный элемент системы права (например, ст. 2 Жилищного кодекса РСФСР,

¹ Фролов И.Т. Органический детерминизм, телеология и целевой подход в исследовании. С. 47–48.

² См.: Козлова Е.И. Конституция СССР и теоретические основы советского государственного права. В сб.: Конституция СССР и вопросы теории советского государственного права. М., 1981. С. 8.

³ См.: Голунский С.А. К вопросу о понятии правовой нормы в теории социалистического права // Советское государство и право. 1964. № 4. С. 27.

⁴ Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 34.

ст. 1, 23 Кодекса об административных правонарушениях РСФСР). Последние должны способствовать достижению этих целей. То есть указанные целевые предписания приобретают значение общих диспозиций и реализуются в любом случае, когда приводится в действие правовая норма, входящая в соответствующий институт, отрасль права¹. Система целей образует сложную иерархию, где частные цели конкретных правовых норм, взаимно переплетаясь и взаимоконкретизируясь, качественно укрупняются и трансформируются в цели правовых институтов, последние – в цели отраслей законодательства или межотраслевых правовых комплексов и т.д. (указанное соотношение правовых целей различных уровней можно рассматривать как соотношение общего, особенного и единичного)². Таким образом обеспечивается согласованность, непротиворечивость законодательства.

Будучи определены системой права и играя роль структурирующего фактора в общей системе права, цели тоже представляют собой целостную систему. По своему строению она представляет собой единую иерархическую систему, предопределенную иерархической системой права, но только этим не ограничивается. Как пишет М. Михайлова: «Цели – это не моноиерархическая, а полииерархическая система»³. Это означает, что возможны различные варианты иерархического построения в зависимости от критерия приведения в систему: по времени действия, по степени общности или по юридической силе нормативного акта, в котором цели закреплены, и др.⁴

В соответствии с иерархией норм права цели выстраивают свою иерархию, а разные отрасли права – свои особые иерархии целей. Иерархия целей может быть связана с выделением главных целей права, целей отраслей, институтов и отдельных норм – социальных и юридических, конечных и промежуточных, непосредственных и перспективных.

Однако связи целей права не ограничиваются общей направленностью к главным целям, т.е. прямыми связями по вертикали. На каждом уровне существуют взаимодействия между целями, на верхнем уровне (цели отрасли-института) и на уровне отдельных норм. Помимо этого существуют связи между целями норм отдельных актов

¹ См.: Рабинович П.М. О юридической природе целей правовых актов // Известия вузов. Правоведение. 1971. № 5. С. 34.

² Эффективность правовых норм. С. 34–35.

³ Цел и целесообразность в правоте. С. 191.

⁴ Там же. С. 191–199.

в рамках отрасли, а также и целями норм, относящихся к разным отраслям права. (Учет этих связей в системе целей имеет важное значение, так как на практике нередко применение совокупности разноотраслевых норм при решении одного дела.)

Кроме прямых в систему целей включены и косвенные связи. Они указывают на возможность цели при ее достижении оказывать определенное влияние на осуществление других целей, напрямую с ней не связанных. Например, достижение целей процессуального законодательства может способствовать и более полной реализации специфических целей норм материального права.

Таким образом, структура системы целей права обладает многоуровневым, иерархическим объемным строением, позволяет, по мнению М.С. Пунжина, рассматривать ее в виде многомерной матрицы¹. Эта структура обеспечивает устойчивость системы целей. Как отмечает М.С. Коган: «Основная функция структуры в организуемой ею системе и заключается в том, чтобы обеспечить системе внутреннюю прочность, устойчивость, высокую степень сопряженности всех ее компонентов... ее способность противостоять среде в качестве самостоятельного, не растворяющегося в ней и так или иначе ей противостоящего образования»². Структура системы целей обеспечивает ей стабильность, и система права в целом при этом не есть нечто застывшее, раз и навсегда данное. Особенно заметно их развитие на современном этапе совершенствования советского права, когда разнообразные задачи перестройки и ускорения социально-экономического развития страны получают правовое обеспечение, обогащают содержание законов, находя последовательное и адекватное юридическое выражение в нормах права. Появляются нормы с характерными новыми целями (особенно в сфере хозяйственного законодательства), которые впоследствии могут оказать влияние и на цели более высокого уровня – цели отрасли (например, путем образования из этих норм новых правовых институтов).

Следовательно, правомерность использования телеологического способа толкования в исследовании права основывается на том, что: а) право представляет собой целенаправленную систему; б) единство правовой системы обеспечивается в том числе, учетом целей действующих нормативных актов во всей правотворческой деятельности; в) цель имеет важное значение для обеспечения стабильности и функ-

¹ См.: Цель в международном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1986.

² Система и структура. В кн.: Системные исследования. Ежегодник, 1983. М., 1983. С. 90.

ционирования правовой системы. Это означает возможность проникновения в содержание права, уяснения смысла его установлений через определение целей правовых норм; г) цели представляют собой целостную иерархическую систему, которой присуща определенная стабильность, что позволяет, зная о существующих в этой системе связях (горизонтальных, вертикальных, косвенных), достаточно точно установить цель анализируемой нормы; д) выяснение целей закона охватывается назначением процесса толкования права и входит в его основные функции; е) цель является одним из важнейших критериев толкования смысла правовых норм. Способность цели объяснения содержания правового предписания функционирует в рамках специального метода толкования¹; ж) без познания целей закона не может быть плодотворной практической деятельности по его реализации.

Обосновывая самостоятельное существование и применение способов толкования, ученые-юристы исходят из определенных объективных оснований. Причем одни указывают на зависимость способов от предмета толкования², другие считают, что при разграничении способов толкования следует исходить из особенностей возможных методов интерпретации³, третьи совершенно справедливо отмечают оба основных фактора, обуславливающих выделение того или иного способа толкования⁴.

Для ряда буржуазных ученых характерно отрицание существования каких-то определенных способов толкования, возможности их научной разработки. В этом определяется несостоятельность буржуазной науки в отличие от диалектического материализма, дающего прочную основу теории толкования советского закона. Принципы диалектико-материалистической логики составляют глубинную, сущностную сторону методов толкования права. Они способствуют правильному определению основных направлений и пределов разработки данных методов. В частности, принцип конкретно-исторического подхода требует анализа задач, поставленных законодателем, как одного из моментов, способствующих уяснению действительного

¹ См.: Михайлова М. Указ. соч. С. 269–270.

² См., например: Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. М., 1962. С. 39–40.

³ См.: Элькинд П.С. Толкование и применение норм уголовно-процессуального права. С. 103.

⁴ См.: Вопленко Н.Н. Следственная деятельность и толкование права. Волгоград, 1979. С. 17–19; Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1982. С. 299.

смысла закона¹. С этой точки зрения цели и задачи законодателя, преследуемые им при издании закона, составляют основу для выделения специального способа по их выяснению.

Необходимость выделения самостоятельного способа, направленного на уяснение целей нормы, обусловлена ролью цели как объяснительного начала, критерия толкования закона², сутью выполняемых ею функций. В аналитическом комментарии Конституции СССР, выпущенном на французском языке, в разделе, посвященном интерпретации закона, отмечается, что Президиум Верховного Совета СССР при толковании законодательства пользуется всеми известными способами толкования, принимая во внимание материалы подготовки закона, смысл и цели закона и т.д.³ В Законе о нормативных актах, действующем в НРБ, цель толкуемого акта прямо определяется в гл. V (п. I ст. 46) в качестве руководящего начала при толковании правовых предписаний. Согласно Гражданскому кодексу Польской Народной Республики предписания гражданского права толкуются в соответствии с принципами политического строя и целями Польского государства. В § 6 Закона о международных хозяйственных договорах также устанавливается, что при толковании договоров должна учитываться цель договора⁴. Указанный критерий, по мнению Б. Спасова, имеет принципиальное значение, и им не может пренебрегать толкующий орган⁵.

Выделение телеологического толкования в качестве самостоятельного способа интерпретации не противоречит, на наш взгляд, тому разграничению способа и критерия толкования, которое дает Б. Спасов. Признание цели закона в качестве критерия толкования подчеркивает важность целевого способа интерпретации, так как его предмет анализа выступает исходной базой установления точного смысла закона, имеет характер оценочного начала при осуществлении деятельности по толкованию⁶. Совершенно очевидно, что, прежде чем оценить

¹ См.: Самощенко И.С., Сырых В.М. Диалектика и специальные методы правовой науки. В кн.: Методологические проблемы советской юридической науки. М., 1980. С. 198.

² См.: Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. С. 106; Спасов Б. Толкувателната дейност на Държавния Съвет. София, 1978. С. 70–73, 79–106; Михайлова М. Указ. соч. С. 269–270.

³ См.: La Constitution de l'Union Sovietique Dictionnaire analytique. Moscou, 1986. P. 153.

⁴ См.: Gesetz über internationale Wirtschaftsverträge. Berlin, 1978. S. 12.

⁵ См.: Спасов Б. Закон и его толкование. М., 1986. С. 192.

⁶ Там же. С. 195.

содержание нормы с точки зрения того или иного критерия толкования (в том числе и цели), необходимо его установить. «Существенной проблемой, связанной с толкованием, – как отмечает сам автор, – является раскрытие и определение цели правового акта». В большинстве случаев, указывает он, для установления как общей, так и специальной цели нормативного акта необходим определенный анализ¹.

Дальнейшая оценка содержания нормы с позиций исходных начал толкования, в частности цели правовых предписаний, предполагает какие-то мыслительные операции с использованием определенных средств и приемов анализа, укладывающихся в рамки способа толкования. В статье 46 Закона НРБ о нормативных актах, устанавливающей руководящие начала толкования неясных правовых норм, предписывается учитывать смысл других предписаний; по существу здесь идет речь о необходимости систематического толкования норм. Выделение указанного критерия не отрицает существования традиционно признаваемого систематического способа толкования. Следовательно, нет противоречия в признании цели в качестве критерия толкования и наличия при этом самостоятельного целевого способа интерпретации норм.

М.С. Пунжин справедливо отмечает, что цель не может заменить зафиксированные права и обязанности, которые субъекты международного права признали юридически обязательными для себя. Она может и должна установить общее направление, в котором следует толковать данные права и обязанности с тем, чтобы достичь результата, адекватного содержанию договора (направляющая функция цели). Другой функцией цели в толковании является подтверждение при помощи использования цели результатов, достигнутых другими средствами, либо использование в сочетании, в комбинации с иными методами толкования (инструментальная функция)². Реализация указанных функций предполагает специальное уяснение целей правовых норм.

Юридическая природа целей советского законодательства такова, что они оказывают прямое или непосредственное воздействие на поведение субъекта права. Например, § 99 Закона о международных хозяйственных договорах предписывает исполнителям «не исполь-

¹ См.: Спасов Б. Закон и его толкование. М., 1986. С. 203.

² См.: Пунжин М.С. Указ. соч. Кстати, сам автор ограничивает использование телеологического толкования лишь выполнением инструментальной функции, как будто для реализации направляющей функции цели не нужно ее предварительное уяснение с помощью специальных приемов.

зовать вне рамок цели договора те знания о деловой деятельности заказчика, которые получены им во время действия договора, и не передавать их третьим лицам вопреки интересам заказчика»¹. По существу в данном случае цель определяет пределы правомерного поведения субъекта. Как отмечает П.М. Рабинович, регламентация данного «параметра» обеспечивается посредством телеологического толкования². Объективный результат действия нормы, будучи заложенным в норму, представляет своеобразную форму «будущего в настоящем»³ и, следовательно, предопределяет содержание деятельности, предписываемой законодателем. Поэтому способ толкования, направленный на установление целей закона, позволяет установить все опосредствования толкуемой нормы⁴, необходимые для определения ее действительного смысла, для разнообразных случаев реализации. Так, в судебной практике возник вопрос, вправе ли муж возбудить дело о расторжении брака во время беременности жены, если зачатие ребенка произошло в период их раздельного проживания. Верховный Суд РСФСР разъяснил, что закон (ст. 31 КоБС РСФСР) в соответствии с его направленностью на охрану прав материнства не допускает возможности расторжения брака во время беременности женщины без ее согласия и не связывает это с обстоятельством, от кого наступила беременность. Целевое толкование закона позволяет сделать вывод о том, что муж не вправе при такой ситуации предъявить иск о расторжении брака во время беременности жены⁵.

Следовательно, данный вид толкования закона существует и есть реальная основа для его выделения – связь нормы с объективными последствиями ее осуществления. С.С. Алексеев, касаясь проблемы оснований выделения способов толкования, в частности попытки связать их лишь с внешними моментами (формами) проявления воли законодателя, замечает, что «главное же – качество объективной реальности имеют в праве не только внешние формы, но и сама материя права, другие его характеристики... которые не в меньшей мере, чем внешние формы, являются его "моментами жизни"»⁶. Цель пра-

¹ См.: Gesetz fiber internationale Wirtschaftsvertrage. Berlin, 1978. S. 40.

² См.: Рабинович П.М. О юридической природе целей правовых актов // Известия вузов. Правоведение. 1971. № 5.

³ Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 377.

⁴ См.: Шляпочников А.С. Толкование уголовного закона. М., 1960. С. 218.

⁵ Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1983. № 12. С. 6; см. также: Там же. С. 8, 10; Бюллетень Верховного Суда СССР. 1984. № 1. С. 6, 28, 30.

⁶ Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. С. 300.

вового регулирования как интегрирующее начало системы права, как выражение ее социального назначения к таким характеристикам закона и относится.

В литературе высказано мнение, в соответствии с которым самостоятельная роль способа толкования (основной или дополнительной) ставится в зависимость от используемых источников. Так, А.С. Шляпочников считает, что, поскольку историческое толкование для уяснения смысла толкуемой нормы пользуется только внешними источниками, оно не играет самостоятельной роли в процессе толкования, выступает как дополнительный способ толкования¹. Специфика предмета телеологического толкования обуславливает то, что сведения о цели могут содержаться в различных источниках: как в самом законодательстве, так и вне его. Но, как все способы интерпретации, целевое толкование подчиняется требованию необходимости обеспечения стабильности советского закона при толковании². Это означает, что телеологическое толкование должно опираться на материалы, являющиеся официальными источниками выражения воли законодателя о целевой направленности закона. Соблюдение указанного требования является одной из гарантий против субъективизма при использовании телеологического толкования.

В первую очередь интерпретатор обращается к законодательству. Имеются в виду все легальные формулировки целей правового регулирования, не только указания на непосредственную цель в тексте анализируемой нормы. Следует учитывать общие цели нормативного акта, в который анализируемая норма входит. Они могут заключаться в преамбулах, общих частях закона, специальных его статьях³. Используются также законодательные формулировки целей институтов, отраслей права, целевые нормы, непосредственно определяющие объективные результаты, к которым направлены те или иные нормы права, конституционные установки. Причем учитываются и источники, не имеющие непосредственно регулирующего значения, это программные положения Конституции, преамбулы нормативных актов. Следует также учитывать особенности изложения необходимого для толкования материала. Цели могут формулироваться прямо

¹ См.: Шляпочников А.С. Указ. соч. С. 219. Его критику см.: Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. М., 1960. С. 399.

² См.: Шляпочников А.С. Указ. соч. С. 219.

³ О формах изложения сведений о целях законодателя в нормативных актах см., например: Чулюкин Л.Д. Природа и значение целей в советском праве. Казань, 1984. С. 48–50.

или косвенно, например, путем раскрытия задач, стоящих перед органами, указания на причины, послужившие поводом к изданию акта, отсылки к источникам, в которых раскрываются цели акта, могут содержаться в самом интерпретируемом законе¹. Кроме термина «цель» может использоваться понятие «задачи»².

Значение источника телеологического толкования могут иметь и некоторые отмененные нормы. Они не утрачивают своего информационного значения – оно лишь приобретает исторический смысл. Эти нормы могут использоваться для сравнительно-правовых исследований или для историко-правовых анализов и выводов³, способствующих лучшему пониманию смысла и целей действующих правовых предписаний.

В процессе телеологического толкования обращаются также к различным вспомогательным правовым актам, в первую очередь к актам официального толкования. Они могут использоваться как готовые результаты толкования компетентного органа, как отправной материал в ходе интерпретации того или иного законодательного положения. В них могут содержаться и новые положения, развивающие анализируемый акт. Как отмечалось выше, такое положение нельзя признать правомерным. Но, коль скоро эта практика существует, следует учитывать подобные акты в ходе уяснения целей норм, в особенности если акт толкования исходит от органа, издавшего интерпретируемый правовой акт. Интерпретатору следует учитывать не только специальные разъяснения, даваемые, в частности, высшими судебными органами, но также их постановления, определяющие задачи судов. К ним, например, относится постановление Пленума Верховного Суда СССР «О совершенствовании деятельности судов по осуществлению правосудия и укреплению законности в свете решений XXVII съезда КПСС»⁴. Указанные постановления конкретизируют задачи судов в связи с новыми нормативными актами, директивами КПСС, обращают внимание на наиболее актуальные из них. Они косвенно способствуют правильному пониманию и применению процессуального и материального законодательства. В про-

¹ См., например: Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств. 1983. № 3. С. 8, 31; № 7. С. 3.

² Относительно смысла указанных терминов см., например: Петрухин И.Л., Батуров Г.П., Морщакова Т.Г. Теоретические основы эффективности правосудия. М., 1979. С. 56.

³ Спасов Б. Закон и его толкование. С. 48.

⁴ Бюллетень Верховного Суда СССР. 1986. № 3. С. 14–19.

цессе целевого уяснения правовых норм может быть полезно обращение к правоприменительным актам, например, к мотивировочной части судебного решения. Они важны для понимания закона, его целей гражданами, дело которых разрешено судом. Решение высшего судебного органа по отдельному делу содержит толкование смысла правовых норм, в том числе с точки зрения их целей, и как таковое учитывается другими судами.

Поскольку при телеологическом толковании речь идет об уяснении социально-политического содержания нормы, постольку здесь, как выше указывалось, используются дополнительные, «неправовые» источники, способствующие установлению сути изменений социалистической действительности, которые составляют цели нормативного акта. Важным источником, по которому можно судить о целях закона, являются документы Коммунистической партии Советского Союза и исторические материалы. Формирование целей советского социалистического права происходит под идейным руководством передового отряда советского народа, вооруженного самой прогрессивной в мире теорией общественного развития. Коммунистическая партия познает новые потребности и выдвигает в соответствии с ними назревшие задачи нормотворчества на каждом этапе коммунистического строительства. Таким образом, практически любому существенному изменению в законодательстве предшествует его обоснование в партийных документах.

Правильное определение целей правовых норм гарантирует и высокий уровень научно-исследовательских рекомендаций по использованию того или иного приема в тех или иных ситуациях, возникающих в ходе толкования различных норм, а также воспитание надлежащего уровня социалистического правосознания и общей культуры субъектов, осуществляющих толкование. Вообще вопрос о гарантиях безусловно заслуживает самостоятельного изучения, так как важен не только для телеологического способа, но и для всего процесса толкования. Это обусловлено характером этой деятельности, большая часть которой происходит в сознании субъекта, и значимостью ее результатов, которые ложатся в основу правоприменительного решения, учитываются при внесении изменений в законодательство.

В связи с этим представляется необходимым выделить гарантии, общие для всех способов толкования, вроде тех, что названы выше, и специфические, обусловленные особенностями предмета анализа каждого из известных способов. Например, в телеологическом тол-

ковании в качестве такой специфической гарантии выступает требование использовать лишь те источники, содержание которых нашло явное отражение в тексте нормы. Оно необходимо потому, что речь идет об установлении предмета, выходящего за пределы юридического содержания нормы, социального назначения правового предписания, информация о котором может содержаться не только в правовых актах. В системе гарантий правильности результатов толкования следует выделить гарантии, заложенные в самом праве, обеспечивающие его эффективное функционирование. Применительно к телеологическому способу интерпретации это наличие в законодательстве норм-целей и конституционных норм, определяющих направленность правового регулирования и всех иных содержащихся в праве сведений о его целях (преамбулы законов, сведения о целях в тексте отдельных норм). К гарантиям относится принятая в стране система конституционного контроля и официального толкования законодательства высшим органом государственной власти, а также система функционирования иных органов, призванных обеспечивать единство и правильность толкования правовых норм (например, судебных органов). Для обеспечения адекватности результатов толкования смыслу интерпретируемой нормы важное значение имеет высокий уровень законодательной техники и урегулирование некоторых аспектов толкования. Последнее чрезвычайно актуально в свете необходимости совершенствования правоприменительной практики.

В печати не раз сообщалось о случаях, когда под видом «усиления» борьбы с преступностью расширительно толкуются законы. А ведь это ведет к осуждению тех, кто не подлежит наказанию в уголовном порядке. Сейчас, когда идет работа над новым законодательством, справедливо предлагается поставить преграду вольным толкованиям уголовного закона¹. Урегулирование ряда аспектов толкования правовых норм – одно из таких средств. Здесь, как уже отмечалось, еще пока существует пробел, который необходимо восполнить советскому законодателю с учетом опыта зарубежных социалистических стран. Гарантией правильности результатов толкования в правоприменении служит необходимость наличия мотивировочной части в принимаемых актах. Она связана с другой гарантией более общего характера – необходимостью максимальной объективизации процесса и результата толкования в актах официального и неофициального нормативного и казуального толкования. В связи с этим очень важно преодолеть определенное пренебреже-

¹ Карпец И. Перестройка и законодательство // Правда. 1987. 9 октября.

ние к мотивировочной части решения, которое имеет место среди некоторых практических работников¹.

Гарантией правильности результатов толкования, в том числе и телеологического, положенных в основу правоприменительного решения, является наличие вышестоящих инстанций, наделенных правом отмены неправомερных, несоответствующих закону и его целям решений. В правотворчестве это возможность отмены нормативных актов, в частности ведомственных, противоречащих общегосударственным целям, определенным в законе. В случае неправильного вывода о цели, сделанного гражданином, следует признание его действий, основанных на неверном понимании цели реализуемого им закона, неправомерными с вытекающими отсюда неблагоприятными юридическими последствиями, например по ст. ст. 5 и 49 ГК РСФСР.

Известно, что ранее из-за недостаточной разработанности методологии познания права вообще отрицалась необходимость использования каких-либо специальных приемов толкования². Однако, как указывает П.Е. Недбайло, недооценка специальных правил толкования правовых норм сопряжена с недооценкой самих норм³, в данном случае одного из важнейших объективно присущих им свойств – целенаправленности. Считалось также, и это мнение существует до сих пор, что нет объективной основы для выделения широко признанного логического способа интерпретации закона, что все способы являются таковыми⁴. Возможно, именно поэтому данные авторы не выделяют и телеологическое толкование и говорят о «телеологическом элементе толкования», присущем любому приему⁵. Нам представляется недостаточным обосновывать только самостоятельность логического способа, надо пойти дальше. Если признавать необходимость установления цели правовой нормы для уяснения ее смысла, будет последовательным признать использование для этого определенного метода. Так или иначе это проявляется в позициях цитируемых авторов. А.С. Пиголкин, например, предлагая руководствоваться

¹ См., например: Тиводар И. А в судьи – кто? // Правда. 1987. 10 июня, а также отзывы на эту статью: Правда. 1987. 3 октября.

² См.: Рез Р. Толкование гражданско-правовых нормативных актов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1958. С. 17; Апурип А.М. Толкование законов советским судом: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1949. С. 4.

³ См.: Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. С. 426.

⁴ См., например: Пиголкин А.С. Указ. соч. С. 41–53.

⁵ Там же. С. 95.

ся ближайшей целью издания нормативного акта и даже непосредственно «целесообразностью» в случаях, когда норма остается неясной после применения традиционных способов толкования¹, косвенно допускает телеологическое толкование.

В.В. Лазарев, считая убедительными соображения А.С. Пиголкина о том, что выяснение цели является результатом применения всех приемов толкования, в то же время отмечает, что, поскольку цель нормативного акта может быть непосредственно выражена в преамбуле акта, подготовительных материалах, докладах, решениях и других документах, связанных с принятием закона, она требует **специального** установления, в частности в рамках историко-политического толкования². И в этом наблюдается известная непоследовательность.

П.С. Элькинд, как уже отмечалось, не признает телеологическое толкование особым видом интерпретации, но при этом она пишет: «Объект всех приемов толкования один – это заключенная в нормативных актах государственная воля. Методы же, способы уяснения этой воли различны. При разграничении приемов толкования следует исходить не из различия объекта толкования, а из особенностей возможных методов, способов толкования»³. Что касается телеологического толкования как особого метода толкования, отмечает М.С. Пунжин, его можно выделить в самостоятельный метод в соответствии со спецификой применяемых средств, с особой техникой установления смысла неясных норм путем обращения в соответствующих рамках к целям⁴. С этой точки зрения целевой метод толкования существует, так как включает различные приемы, направленные на уяснение направленности правового установления («телеологический элемент толкования», присущий любому приему толкования).

Изучение вопроса убеждает нас в возможности выделить телеологическое толкование права в самостоятельный вид, определив его как способ толкования, который **непосредственно** направлен на выяснение смысла нормы в зависимости от тех объективных результатов, которые должны быть достигнуты ее применением⁵.

¹ Там же. С. 106. Кстати, указанные критерии толкования неясных норм автор относит к «объективным факторам, прямо вытекающим из сущности советского права, из его роли в решении задач коммунистического строительства» (Там же).

² См.: Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. С. 78.

³ См.: Элькинд П.С. Толкование и применение норм уголовно-процессуального права. С. 102.

⁴ См.: Пунжин С.М. Цель в международном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1986.

⁵ См.: Недбайло П.Е. Указ. соч. С. 406.

Специфика телеологического толкования определяется особыми чертами, присущими цели закона (высокая степень обобщенности, крайняя значимость для функционирования правовой системы, особая сила проявления социального содержания), и состоит в обращении его к цели закона как к самостоятельному предмету исследования, который выходит за пределы непосредственного содержания нормы, к тому, на что специально другие способы не направлены. Иначе говоря, специфика рассматриваемого способа толкования заключается в качественном различии такого явления объективной реальности, каким является цель закона, от предмета познания иных способов интерпретации. В соответствии с критерием классификации методов по объекту познания телеологическое толкование заслуживает права на самостоятельное признание. Специфический предмет исследования требует и соответственно приспособленных (и этим отличных от других) приемов исследования.

Субъектами телеологического толкования могут быть все субъекты советского права. Поскольку, как уже отмечалось, цели нормы определяются законодателем как один из параметров, регламентирующих поведение субъектов, постольку та или иная форма реализации закона предполагает уяснение субъектом его цели. Но при этом следует иметь в виду, что практически не всякий субъект и не всегда толкует норму с точки зрения целей ее издания («субъективный срез» проблемы толкования, о котором шла речь в главе I) и, кроме того, как уже отмечалось, бывают случаи, когда субъекты права следуют норме, руководствуясь только прямыми юридическими предписаниями, не обращаясь к ее предполагаемым социальным результатам.

Исключительно важным фактором в толковании смысла закона по его цели является социалистическое правосознание субъектов, осуществляющих интерпретацию правовых норм. Оно содержит взгляды о целях советского права в целом, а также о целях правового регулирования тех или иных областей общественных отношений. В зависимости от уровня правосознания субъекта возможны различные пути и результаты целевого уяснения советского закона.

В соответствии с изложенным можно дать определение телеологического толкования и сделать заключительные выводы:

1. Телеологическое толкование – это осуществляемая субъектами права деятельность, направленная на установление с помощью обособленной совокупности приемов анализа и синтеза целевых параметров закона, позволяющих раскрыть общий смысл и содержание конкретных нормативных предписаний.

2. Наличие телеологического толкования советского закона объясняется тем, что: а) содержание социалистического права целенаправленно; б) единство правовой системы обеспечивается в том числе учетом целей действующих нормативных актов во всей правотворческой деятельности; в) выяснение цели закона входит в назначение и функции процесса толкования права; г) без познания целей правовой нормы не может быть плодотворной практической деятельности по ее реализации.

3. Особенность телеологического способа интерпретации состоит в том, что все знания и приемы их использования привязываются к тому, что выходит за пределы непосредственного содержания нормы (к ее цели), но что объясняет, проливает свет на это содержание.

4. В констатации значения целевого анализа права существует гораздо больше единства между учеными-юристами, нежели в признании его самостоятельным способом толкования. Практика знает случаи телеологического разъяснения закона, а телеологическое уяснение его смысла распространено, на наш взгляд, повсеместно.

§ 2. Содержание телеологического способа толкования советского закона

Углубленное исследование понятия телеологического способа толкования советского закона предполагает раскрытие содержания его познавательного инструментария: приемов и средств, используемых для обнаружения цели интерпретируемой нормы. Как отмечалось выше, специфика последних является одним из оснований для определения сущности и разграничения способов толкования закона.

В первую очередь содержание способов толкования различается по тем конкретным средствам, познавательным «инструментам», которые используются для обнаружения смысла, заложенного в норму правотворческим органом. В качестве таких инструментов могут использоваться различные специфические области знаний, понятий, правил (филологии, логики, специальных юридических знаний, истории и др.). В литературе отмечается, что каждому «моменту жизни» права как объекту анализа того или иного способа толкования соответствует специфическая сфера знаний, понятийный аппарат которой участвует в толковании нормативных предписаний¹. Указание на основную сферу знаний, используемую тем или иным способом тол-

¹ См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 2. С. 176.

кования, практически полезно. Но при этом было бы неверным представлять зависимость способов толкования от используемых специальных областей знаний таким образом, что каждый способ занимает монопольное положение в отношении последних. На самом деле этого и нет. Например, С.С. Алексеев определяет содержание историко-политического толкования как уяснение цели издания данного нормативного акта, анализ социально-политической обстановки и причин, обусловивших его издание (целевое толкование); сопоставление толкуемого акта с общими принципами права, отрасли права, правового института¹. Для выяснения всего этого явно недостаточно лишь знаний истории. Одна и та же область знаний может использоваться в рамках различных способов толкования. В зависимости от цели исследования закона (научный или учебный анализ, решение конкретного дела и т.д.), специфики предмета, приемов, путей подхода к его изучению может использоваться только какая-то часть понятийного аппарата той или иной области знаний, причем наряду с другими сферами знаний сочетание их может быть различно. Поэтому если в рамках того или иного способа находят применение различные сферы знаний², то это не может служить основанием для отрицания самостоятельности данного способа толкования. Эта оговорка касается и телеологического способа.

В качестве познавательного инструмента телеологического способа толкования советского закона, в частности, используются положения исторического материализма о функционировании и развитии общества в целом, относительно причин, условий и целей человеческой деятельности, законы логики (диалектической и формальной), законы науки о системных объектах (системологии), специальные юридические знания, история и т.д.

В данном исследовании важно в самом начале правильно разграничить термины «способ» и «прием». С.С. Алексеев, отмечая наличие разногласий, касающихся признания самостоятельным видом толкования по цели (телеологическое толкование), считает, что для разрешения этого вопроса достаточно проводить различие между «приемами» и «способами» толкования³. В рамках нашей работы это тем

¹ См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 2. С. 182.

² Речь идет об использовании различных средств познания смысла норм. Понятия «способ» и «средство» обозначают не одно и то же явление. Если первое связано с вопросом «как?», то другое отвечает на вопрос «что?». Следовательно, одно и то же средство может быть использовано различными способами.

³ См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 2. С. 184.

более необходимо, так как ряд авторов, признавая данный вид уяснения смысла советского закона, определяют его как прием, а не как способ толкования¹. Способ толкования – понятие более емкое, включающее в себя приемы и средства познания, однородные в смысле применимости к установлению определенного предмета толкования. В свою очередь, термин «прием» означает конкретное познавательное действие, движение мысли². Телеологическое толкование не изучено ни в качестве приема интерпретации смысла норм, ни в качестве «телеологического элемента» других способов толкования. А.Ф. Черданцев правильно отмечает, что детальная разработка конкретных приемов толкования, составляющих в совокупности определенный способ толкования, имеющая важное практическое значение, относится к тем моментам толкования, которым, пожалуй, меньше всего повезло в литературе, посвященной данным вопросам³. Этот же автор, приводя определение телеологического способа, данное П.Е. Недбайло, пишет: «Здесь мы видим скорее указание на цель толкования (установить цель нормы), чем на средства и приемы его»⁴. Однако неразработанность познавательной стороны телеологического способа толкования, характерная, как указывает сам автор, и для других способов, не может служить основанием для отрицания его самостоятельности.

Некоторые авторы выделяют целевой прием в рамках того или иного способа⁵. Само по себе это важно как признание необходимости и объективного существования специального анализа целевой установки закона. Другое дело, что ввиду неисследованности данной проблемы, а также недостаточной разработанности «техники» иных способов толкования, особенно исторического, эта мысль не доводится до конца, до признания телеологического анализа самостоятельным способом толкования. Между тем что понимается под целевым приемом? Обращение к непосредственно выраженной в тексте норме цели (чаще всего это указание отсутствует), к целевой норме, преамбуле нормативного акта и т.д.? Ни одно из указанных действий в отдель-

¹ См.: Фельдман Д.И., Курдюков Г.И., Лихачев В.Н. Советская конституция и международное право. Казань, 1981. С. 79; Чулюкин Л.Д. Природа и значение цели в советском праве. Казань, 1984. С. 56.

² См.: Черданцев А.Ф. Вопросы толкования советского права. Свердловск, 1972. С. 77.

³ Там же.

⁴ Там же. С. 83.

⁵ См., например: Александров Н.Г. Применение норм советского социалистического права. М., 1958. С. 27.

ности нельзя назвать пригодным, достаточным в любом случае для установления цели закона. Различные по содержанию и форме правовые нормы предполагают разные пути телеологического толкования их смысла. Значит, могут предприниматься различные мыслительные действия, и тогда это уже не прием, а приемы толкования¹.

Таким образом, телеологическое толкование может осуществляться с помощью разнообразных приемов, которые так или иначе способствуют выяснению целевых установок анализируемой нормы и в совокупности характеризуют содержание данного способа. Что касается конкретного их существа, то оно не нашло адекватного отражения в юридической науке. Существующее положение объясняется как недостаточной разработанностью целевой проблематики в праве, так и известным предубеждением к понятию телеологии вообще. Отдельные положения содержатся в трудах П.Е. Недбайло, А.С. Шляпочникова, М.Д. Шаргородского и др. Наиболее развернуто эта тема рассмотрена П.М. Рабиновичем. Для установления цели очень плодотворны предлагаемые методики определения эффективности правовой нормы². Однако всего этого далеко не достаточно для того, чтобы получить полное представление о практических приемах данного способа толкования. Другая трудность в исследовании вопроса заключается в том, что в публикуемых актах толкования различных органов, как правило, раскрываются результаты интерпретации смысла закона, а предшествующая им правотолковательная деятельность почти не отражается. Поэтому наши выводы идут «от практики». Большую роль сыграло непосредственное общение с правоприменителями, ознакомление с их трудностями при разрешении конкретных дел, в том числе связанными со сложностями толкования законодательного материала, и участие в обобщениях судебной практики, осуществленных Верховным Судом ТАССР.

В литературе отмечается, что правила познания, составляющие содержание методов толкования, основываются на двух началах: принципах диалектики и теоретических положениях юридической

¹ В литературе нередко отмечается сложность телеологического анализа права. См., например: Маликов М.Ф. Эффективность приговора в советском уголовном процессе. Уфа, 1980. С. 17. Сложная задача требует соответствующих методов решения, которые «не уместаются» в одном приеме.

² См., например: Никитинский В.И., Глазырин В.В., Казаринова С.Е. О методике измерения эффективности правовых норм // Советское государство и право. 1975. № 9. С. 26; Самощенко И.С., Никитинский В.И., Венгеров А.Б. Об основах методологии и методики изучения эффективности действия правовых норм. Уч. зап. ВНИИСЗ. М., 1971. Вып. 25. С. 12, 32.

науки¹. «Всеобщность и универсальность философских законов и категорий позволяет им выполнять методологические функции в любом процессе познания»². Как опорные пункты, ступени на пути познания законы и категории диалектики в правовых исследованиях применяются прямо и непосредственно. Каждое конкретное государственно-правовое явление, например норма, являющаяся предметом толкования, наряду с присущими ему специфическими признаками характеризуется определенной совокупностью всеобщих черт. Их выявление возможно лишь с помощью категорий диалектического материализма. Философские категории, по определению В.И. Ленина, «...суть ступеньки выделения, т.е. познания мира, узловые пункты в сети, помогающие познавать ее и овладевать ею»³. Важное значение они имеют и при телеологическом изучении права. Например, непосредственно применяются и определяют пути установления цели закона категории «единичное» и «общее» (процесс познания цели может идти от знания общего социального направления норм, через особенное к единичному); «сущность» и «явление» (познание развивается от поверхностного, от тех сведений о целевой установке законодателя, которые являются нам в тексте закона, к более глубокому их знанию, к пониманию их социально-классовой сущности с учетом различных связей с целями иных нормативных установлений). В рамках телеологического толкования законодательства учитываются категории «содержание» и «форма». В методологическом плане важно, что содержание цели отрасли права в общем виде включает цели соответствующих институтов, правовых комплексов, отдельных норм. Методологическое значение указанных категорий видится и в том, что они нацеливают на изучение различных форм выражения целей закона. Телеологический анализ советского закона основывается на диалектико-материалистическом понимании категории «цель». В его рамках важно также четкое представление о понятиях «повод», «мотив», «средство», категориях «причина» и «следствие». В качестве исходных применяются категории «связь», «система».

Как всеобщий метод познания диалектический метод содержит в себе ряд принципов, имеющих значение для толкования прав⁴.

¹ См.: Самощенко И.С., Сырых В.М. Диалектика и методы толкования права. Труды ВНИИСЗ. М., 1976. Вып. 6. С. 11.

² Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. С. 23.

³ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 29. С. 85.

⁴ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 42. С. 290.

Диалектика требует: «Чтобы действительно знать предмет, надо охватить, изучить все его стороны, все связи и "опосредствования"»¹. При исследовании предмета познания телеологического способа толкования права это означает необходимость анализа всех целей, на реализацию которых рассчитана интерпретируемая норма, всех ее опосредствований; предполагает учет диалектики цели и средства ее достижения; связей целей права между собой (между однопорядковыми, низшими и высшими целями и т.д.). В соответствии с этим следует использовать все доступные средства познания.

По мнению А.Ф. Черданцева, второе требование диалектической логики, состоящее в том, чтобы брать предмет в его развитии, «самодвижении», находит ограниченное применение в толковании неизменяющейся, стабильной нормы права (исключение составляют нормы с оценочными терминами)². И.С. Самощенко, В.М. Сырых считают, что оно неприемлемо и для толкования оценочных терминов³. Эта проблема нуждается в тщательном анализе. Когда речь идет о телеологическом способе толкования, следует иметь в виду специфику его предмета познания. Как воплощение объективных потребностей, интересов класса (всего народа) цель предопределяет издание закона, направляет его содержание и в то же время представляет собой результат его действия, обращена в будущее. Поэтому для телеологического толкования необходимо проследить развитие целей, рассмотреть их конкуренцию, отрицание цели другой и т.д. Видимо, в изучении целей все-таки недостаточно статического подхода, хотя они и привязываются к смыслу неизменяющейся, стабильной нормы.

Диалектическая логика учит, что вся человеческая практика должна войти в полное «определение» предмета и как критерий истины, и как практический определитель связи предмета с тем, что нужно человеку. Именно практические потребности развития общества обуславливают необходимость исследования целей права. Задачи и содержание процесса телеологического толкования определяются потребностями практики реализации правовых норм, особенностями конкретного дела, потребностями практики правотворческой деятельности советского государства и правового воспитания и т.д. Опыт индивида и в целом юридическая практика выступают как критерий истинности знаний о содержании закона. Вообще истинность результатов толкования означает их соответствие воле законо-

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 42. С. 290.

² См.: Черданцев А.Ф. Вопросы толкования советского права. С. 72.

³ См.: Самощенко И.С., Сырых В.М. Диалектика и методы толкования права. С. 13.

дателя, выраженной в интерпретируемом законе¹, но определяется это соответствие практикой. В свою очередь, результаты телеологического исследования правовых норм позволят внести в случае необходимости определенные изменения, которые могут оказать благоприятное влияние на дальнейшую практику их реализации.

В толковании, конечно же, соблюдается требование диалектики о конкретности истины. Истина здесь всегда конкретна – она касается содержания конкретной цели определенной нормы, института или отрасли права; абстрактно взятая цель, вне связи с какой-то нормой или правовым актом, ничего не дает для их толкования. Конкретность истины состоит также в том, что толкование осуществляется обычно применительно к конкретному случаю².

Выше уже указывалось, что для целей советского законодательства характерна иерархичность, взаимосвязь и взаимосогласованность. Это позволяет сформулировать приемы, которые можно условно обозначить как **иерархические**. Они основываются на известных, **четких и устойчивых связях** различных норм, входящих в систему советского права, поэтому способны значительно упростить задачу установления цели нормы в процессе ее толкования. Какие здесь имеются в виду операции? Прежде всего **заключение о цели интерпретируемой нормы по цели другого нормативного предписания**. В силу взаимосвязи, взаимозависимости целей права, его отдельных компонентов целевая установка правовой нормы, даже указанная в тексте, не может быть правильно понята, будучи взятой сама по себе, – это, во-первых. Во-вторых, она не может противоречить целям других правовых норм, регулирующих в комплексе с анализируемым нормативным установлением те или иные общественные отношения. Сопоставление с нормами, имеющими цели однопорядковые с анализируемой, позволяет исключить возможность истолкования, а затем реализации нормы с ориентацией на результат, на достижение которого направлено другое специальное правовое установление (см. ст. 108, 109, 112, 130 и 132 УК РСФСР). Лишь точно определив объективные последствия претворения толкуемой нормы в жизнь с учетом иных правовых предписаний, можно получить правильное представление о ее смысле и сфере действия. Эти действия необходимы уже и потому, что к рассматриваемому вопросу (например, делу в суде), как правило, имеет отношение не одна, а несколько правовых норм, возможно даже какая-то обособленная совокупность их. Здесь

¹ См.: Самощенко И.С., Сырых В.М. Диалектика и методы толкования права. С. 14.

² См.: Черданцев А.В. Вопросы толкования советского права. С. 73.

обязательно надо соотнести их целевые установки, по возможности выявив общую направленность в регулировании анализируемых отношений. Использование данного приема особенно важно при применении совокупности разноотраслевых норм, субсидиарном применении законодательства родственной отрасли права, множественности, противоречивости нормативных предписаний и т.д. В законодательстве встречаются правовые комплексы, многочисленные нормы которых имеют практически лишь одну общую непосредственную цель, например, отдельные процессуальные нормы. В некоторых случаях они не имеют самостоятельных целей, лишь обратившись к «соседним» нормам, всему их комплексу (применив также иные приемы телеологического толкования), можно составить представление об их цели. В законодательстве имеется ряд сосуществующих норм, регулирующих весьма сходные общественные отношения, имеющих практически идентичные цели, дающих в основном одинаковые результаты (например, нормы, содержащиеся в ст. 154 и 227 УПК РСФСР). Рассматриваемый прием также полезен в том плане, что цель одной из них может быть известна, обратившись к ней, делают вывод о цели интерпретируемой нормы. Б. Спасов называет указанные операции толкованием по аналогии. Он справедливо замечает, что такое толкование вполне возможно и реально в социалистическом обществе и объясняется единством правовой системы¹.

Для уяснения направленности интерпретируемого правового предписания важно учитывать их связь с целями более общего характера. В первую очередь имеется в виду **закключение о цели нормы по общей цели правового акта**, составной частью которого она является. Сюда примыкают аналогичные **операции, учитывающие связи общих и специальных норм**². Например, при реализации норм особенной части кодифицированного законодательства используются соответствующие положения общей части закона.

Следующим приемом, способствующим установлению цели нормы права, является **закключение по целям института, отрасли права**, в которую входит интерпретируемый закон. В литературе отмечают как одну из особенностей телеологического толкования то, что необходимо определять цель нормы таким образом, чтобы она, по крайней мере, совпадала с целью института, к которому принадлежит эта норма³. Справедливо указывается, что при определении непосред-

¹ См.: Спасов Б. Закон и его толкование. С. 198.

² См.: Черданцев А.Ф. Вопросы толкования советского права. С. 126–132.

³ См.: Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. С. 405.

ственной цели нормы наиболее целесообразен путь от общего к частному. От широкой социальной цели, которая легче выявляется, как правило, непосредственно сформулирована законодателем (например, цель отрасли права в целом), к цели более узкой (цель правового института, комплекса норм), а от нее – к непосредственной цели данной нормы¹.

Реализации задач телеологического толкования может способствовать прием, суть которого состоит в **заключении о цели нормы обыкновенного закона по содержанию конституционного установления**. Он связан не только с наличием преамбулы, норм-целей в Конституции. Конституция СССР на самом высшем законодательном уровне закрепляет насущные задачи и стратегические цели советского государства, получающие развитие во всех отраслях законодательства. Поэтому ее положения, кроме норм непосредственно регулирующего характера, например компетенционных, даются в наиболее концентрированном виде, носят обобщенный характер, практически выражая определенную **направленность** регулирования тех или иных общественных отношений. Соответственно анализ вновь создаваемого нормативного акта и корреспондирующего ему конституционного положения приобретает характер целевого анализа. Значение этого приема определяется тем, что любая норма права должна соответствовать Конституции, а при уяснении целей законов, принятых в порядке конкретизации конституционных норм, без него вообще не обойтись. Есть основания рассматривать этот прием телеологического толкования как одну из гарантий надлежащего функционирования механизма конституционного регулирования².

Единство советского законодательства предполагает соответствие всех законов и подзаконных актов Конституции СССР, а республиканского законодательства – общесоюзному. Последнее несомненно учитывается при использовании телеологического способа в уяснении смысла закона. Иначе говоря, может быть необходимо и полезно **обращение к целям общесоюзного закона при анализе норм республиканского законодательства и наоборот**.

Таковы основные приемы телеологического толкования, которые опираются на знание иерархических связей целей норм советского

¹ См.: Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д. Социальная ценность и эффективность правовой нормы. Казань, 1977. С. 98.

² См.: Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 22; Боброва Н.А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж, 1984. С. 106–109.

права. Рассмотрение их ранее других специальных приемов обусловлено широкой применяемостью в различных интерпретационных ситуациях. Как будет показано ниже, они используются в случаях отсутствия указания на непосредственную цель в тексте закона и при его наличии.

Цель одной нормы может быть выведена из содержания другой. Речь идет **о приемах, основанных на знании диалектики соотношения цели и средства ее достижения**, в качестве которого выступает правовая норма. В основе лежат выводы материалистической философии о категориях «цель» и «средство», их диалектической взаимосвязи. Цель не существует в отрыве от средства. Лишь через средство цель приобретает свое существование, только в нем она получает свою определенность. Цель и средства относительно едины. Определенная цель предполагает определенные средства, по отношению к которым цель первична. В зависимости от характера цели избираются и правовые средства: общие (нормативность, общеобязательность, обеспеченность государственным принуждением) или специфические (гражданско-, административно-, уголовно-правовые методы регулирования общественных отношений). По отношению к этим средствам (как общим, так и специфическим) цель права выступает в качестве определяющей доминанты (поскольку в цели права выражена воля государственно организованного класса или народа)¹. Но, как выше отмечалось, установление телеологических законов является достоянием будущего науки, поэтому пока не представляется возможным жестко определить операции и границы соответствующих приемов, чтобы можно было точно утверждать, что данная норма является средством достижения именно такой-то цели.

В анализе целей правовых норм, как уже отмечалось, важно исследовать исторические материалы, предшествовавшие и сопутствовавшие изданию нормативного акта, различные дополнительные материалы. Здесь можно говорить об использовании **генетического приема телеологического толкования закона**. Телеологическое толкование предполагает оперирование действующими нормативными установлениями. В новой предлагаемой законодателем юридической конструкции может не содержаться прямых указаний на цель, оно может быть нечетким, неполным и т.д. Поэтому иногда целесообразно исследовать аналогичную правовую норму, утратившую силу. Эта информация полезна и в случае изменения целевой установки законодателя в данной сфере регулирования, и если она не претерпела

¹ См.: Керимов Д.А. Философские проблемы права. С. 381–382.

существенных изменений (при этом средства ее достижения могут быть другими). В первой ситуации эти действия по крайней мере препятствуют истолкованию (по тем или иным ошибочным основаниям) нормы в соответствии с целями, которым уже не придается законная сила. Кроме того, сам факт и характер изменения результатов действия правового акта, которые имеются в виду законодателем, по сравнению с прежними способствуют пониманию нового вкладаваемого в норму смысла. Ибо известно, что только всесторонне изучая и учитывая опыт прошлого, можно своевременно понять смысл новых процессов, в том числе нашедших отражение в законодательстве, правильно определить суть выдвигаемых задач и наметить, а затем осуществить соответствующую линию по претворению вновь принятых нормативных актов в жизнь. В другом случае, когда цель закона осталась без изменений, законодатель может подробно «задать» в новом акте те параметры, которые касаются средств ее достижения. Целевая направленность может остаться за пределами текстуальных формулировок или нечетко, кратко выражена, «уступив место» тем положениям, изменение которых повлекло издание нового акта. Законодатель действует как бы с учетом того, что задачи правовой регламентации данного вопроса были четко раскрыты в прежнем акте. Поэтому для получения полного представления о смысле и содержании данного правового положения следует проанализировать предшествующие ему правовые нормы.

Использование генетического приема может быть затруднено отсутствием текста прежнего закона, поскольку он отменен. Правоприменители с небольшим стажем работы, а тем более граждане могут вообще не знать о его существовании. Поэтому об этом приеме нельзя говорить как об основном. Но в случае толкования норм советского права в целях издания новых для правовой пропаганды, научного исследования этот прием не может быть оставлен в стороне. По мнению практических работников, он оправдан и для толкования некоторых правовых норм в целях их применения. Например, при толковании нового жилищного законодательства судьи часто обращаются к нормам Гражданского кодекса о договоре найма жилого помещения.

К указанным приемам тесно примыкают действия по установлению целей закона путем изучения соответствующей научной литературы, причем как опубликованной до издания интерпретируемого нормативного акта, так и современной. Например, до издания Указа Президиума Верховного Совета СССР в порядке конкретизации ч. 3

ст. 58 Конституции СССР о праве граждан на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей, учеными довольно широко обсуждались проблемы целей, содержания предполагаемого к изданию закона. Его издание также вызвало немало научных исследований, посвященных анализу данного акта, в том числе его целей. Ознакомление с научной литературой может быть плодотворно как в плане теоретической интерпретации, так и в целях практического толкования.

В телеологическом толковании советских правовых норм нельзя игнорировать и элементарные правила мышления, предписываемые формальной логикой. В литературе специально отмечалась недопустимость исключения значения формальной логики для систематического, телеологического и исторического способов толкования¹. Последние имеют место в любом способе толкования, так как мысль интерпретатора должна быть всегда логически последовательной. Поэтому в телеологическом толковании необходимо умение определять понятия, совершать различные логические операции с ними (обобщение, ограничение), делать выводы из понятий, правильно находить связь между понятиями в виде суждений, преобразовывать и сопоставлять их. Для получения знаний о целях закона и соответствующем им смысле норм используются умозаключения и силлогизмы, в соответствии с направленностью логического следования используют дедуктивные умозаключения, индуктивные, умозаключения по аналогии, логические операции обоснования истинности суждения (доказательства и опровержения), гипотезы. Логические правила пользования гипотезой имеют особое значение, так как в рамках телеологического подхода конечный результат может конструироваться гипотетически². Это касается, например, ситуаций, когда цель в законе не определена. Истинность полученного таким путем суждения следует обосновать путем применения всех возможных приемов целевого анализа. Для определения целевого назначения норм права необходимы логические операции, противоположные аналогии, – заключение по противоположности (обратное заключение), а также приемы логики а *pari* (сравнение конкретного случая с частным случаем), *ad absurdum* (доведение до абсурда) и др.

¹ См.: Черданцев А.Ф. Вопросы толкования советского права. С. 69.

² См.: Фролов И.Т. Органический детерминизм, телеология и целевой подход в исследовании. С. 48.

В соответствии с законом тождества в процессе толкования смысла нормы по ее цели интерпретатор не должен подменять один предмет рассуждения другим. Всякая мысль о предмете рассуждения должна быть тождественна самой себе. В ходе телеологического толкования, выдвинув определенный тезис относительно целевой направленности правовой нормы и осуществляя различные операции по его аргументации (сопоставляя с целями более высокого порядка и т.д.), возможно осуществить подмену первоначальной цели, когда фактически доказывается другое, сходное с тезисом положение. Нарушив таким образом закон тождества, можно дать определение цели, которое шире или уже, чем предусматривалось законодателем, что приведет соответственно к неправильному распространительному или ограничительному толкованию смысла нормы.

Интерпретатор не должен допускать двух взаимоисключающих суждений относительно целевой характеристики одной нормы. В противном случае согласно закону противоречия делается вывод о том, что они оба не могут быть одновременно истинными, одно из них необходимо ложно. Соблюдение в толковании закона исключенного третьего требует ясности и определенности суждений о содержании нормы права, в том числе и о ее цели. Однозначность полученных в результате логических действий положений является необходимой предпосылкой для однозначного вывода о том или ином вопросе, разрешаемом на основе этой нормы. Исходя из закона достаточного основания, необходимо, даже имея в основе указание на цель нормы в тексте нормативного акта (оно по ряду причин может быть неадекватным мысли законодателя), предпринять различные действия по ее проверке, уточнению. Лишь последовательно применив приемы целевого толкования, можно получить убедительную систему аргументов, из которых с необходимостью вытекает доказуемый тезис.

Специфика содержания телеологического способа толкования права проявляется и в использовании для исследования его предмета познания приемов, совершенно отличных от формально-юридических способов толкования. Здесь речь идет о проникновении в социальную направленность закона. Решение этой задачи требует более обширных знаний, чем знания одного только права, логики права, в основном социологических, политологических и других в зависимости от сферы действия исследуемой нормы. Специфика предмета познания и ограниченность известных способов толкования в его уяснении обуславливают применение в определении целей

закона «приемов социологического толкования нормы, являющегося неотъемлемым компонентом метода юридического толкования»¹. Целью социально-правовых исследований является рассмотрение связи между правом как социальным феноменом и обществом, социальных функций права². Цели закона есть один из моментов, связывающих его с конкретными общественными отношениями, они выражают социальную роль, функцию закона. Значит, в их установлении применимы социологические приемы. Вполне понятно, что наибольшее значение они имеют на научно-теоретическом уровне толкования права, а на практико-прикладном – в правотворчестве.

Простейший социологический прием – наблюдение. Он позволяет проследить реальные правоотношения в действии, а тем самым проанализировать и связь права с жизнью, с конкретными актами поведения лиц и коллективов. Поэтому наблюдение применимо в изучении цели закона.

Для получения информации о цели нормы может быть использовано интервьюирование. Это ценный прием в теоретических исследованиях. В его ходе есть возможность обращаться к тем, кто обладает значительными знаниями, опытом, имеет собственные взгляды на задачи того или иного нормативного акта, следовательно, в результате могут быть получены не только выводы о действительной цели закона, но и рекомендации по ее уточнению и т.д. Указанный прием (равно как и некоторые из иных приемов рассматриваемой группы) применялся нами при анализе целей Указа Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 г. «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей»³.

Для определения цели закона могут быть использованы такие методы, как экспертная ее оценка или опрос ведущих специалистов в данной области⁴. Если указанный опрос связан с использованием процесса вербальной коммуникации, то на него распространяются требования, предъявляемые к интервью как приему социологического исследования. Видимо, он может осуществляться и как анкетирование.

¹ Суслов Д.А. Конкретные исследования и развитие социологии права. Л., 1983. С. 88–89.

² См.: Право и социология. М., 1973. С. 30.

³ См. § I гл. III.

⁴ См.: Петров И.Н. Экспертная оценка эффективности правовых норм. Труды ВНИИСЗ. М., 1975. Вып. 2. С. 54.

Один из наиболее распространенных социологических приемов анализа – анкетирование. С его помощью ведутся исследования в самых различных областях социальной действительности. Анкетирование может быть использовано и для определения целей закона, особенно если данные о ней непосредственно не зафиксированы¹. Анкета позволяет получить некоторые рекомендации опрашиваемых. Ценность приемов интервьюирования и анкетирования состоит в том, что при совпадении полученных в результате их использования мнений опрашиваемых они могут быть использованы для подтверждения или опровержения того или иного вывода о цели анализируемого акта.

Безусловно, применение социологических приемов дает определенные результаты только в совокупности с другими приемами телеологического толкования закона. Что касается конкретной методики указанных приемов, техники их проведения, то она разработана в специальной литературе, вполне может быть использована с учетом специфики цели правовой нормы как предмета познания и конкретных задач исследования.

Возможность применения тех или иных приемов телеологического толкования зависит от целого ряда обстоятельств. Причем может различаться даже процесс толкования одних и тех же норм, одного и того же комплекса правовых установлений. На научно-теоретическом уровне к анализу привлекаются все средства телеологического толкования: от категориального аппарата марксистско-ленинской философии до социологических приемов. На прикладном уровне толкования, где, как правило, ставятся более узкие, практические задачи, применяется соответствующая им часть приемов, в большей степени те, которые основаны на юридических знаниях и формальной логике. У правоприменителя, ограниченного временными рамками рассмотрения дела, даже если цель нормы не ясна, нет и реальных возможностей для использования при ее установлении, например, некоторых социологических приемов.

Выше отмечалось, что методологию определяет предмет познания. Возникает вопрос, учитываются ли в этом плане существующие классификации целей права? С точки зрения применимости рассмотренных выше приемов, на наш взгляд, нет особых отличий при анализе ближайших и перспективных, общих и специальных целей закона. В их уяснении могут быть использованы все указанные приемы. Конкретные пути (сочетание, последовательность) зависят от интер-

¹ См.: Право и социология. С. 196.

претируемой нормы: ее отраслевой принадлежности (материальная или процессуальная), характера заключенного в ней государственного веления (запрещающая, обязывающая или управомочивающая норма), ее вида (общая, специальная, исключительная, отсылочная и т.д.), формы изложения правовых предписаний и конкретной интерпретационной ситуации – уровня толкования права, практического назначения предпринимаемой деятельности по уяснению целей нормы, субъекта, уровня его общей и юридической подготовки.

В определении функциональных и предметных целей могут быть некоторые особенности. При уяснении функциональных целей в принципе применимы все рассмотренные приемы. Результаты интервьюирования, проводившегося среди судей ТАССР (по этому вопросу большей частью среди членов Верховного Суда ТАССР), свидетельствуют о большей простоте установления функциональных целей. Для судей не составляет большого труда определение целей, например, норм уголовного законодательства об ответственности за преступления против жизни, здоровья, свободы и достоинства личности. Последние выводятся аналитически из содержания норм, т.е., как правило, бывает достаточно формально-юридических приемов телеологического толкования, в частности заключения о цели по средствам ее реализации. Поскольку, как выше отмечалось, функциональные цели по существу охватываются содержанием предметных, их установление можно рассматривать как ступень в процессе определения предметных целей. Полное, глубокое уяснение последних предполагает установление целей, направленных на изменение в поведении людей, которые ведут к созданию определенного материального результата. Такой ступенчатый характер применения приемов телеологического толкования целесообразен в случае отсутствия указаний на предметную цель в тексте закона, нечеткости достигнутого ее понимания.

Определение непосредственных юридических целей предполагает прежде всего использование иерархических приемов телеологического толкования, заключения о цели по средствам ее достижения, генетического приема и всех логических операций. Например, при толковании процессуальных норм, преследующих юридические цели, по мнению судей и других правоприменителей, как правило, может быть достаточно указанных средств интерпретации. Однако вполне понятно, что при определении указанных целей при создании новых законов законодатель не вправе ограничиваться только ими, должен привлечь дополнительные материалы. При толковании норм, преследующих материальные цели, используются все приемы целевой

интерпретации, но, поскольку они касаются конкретных общественных отношений, большое значение приобретают выводы диалектического и исторического материализма, социологические приемы анализа.

В каждом случае ход толкования, логику толкования предопределяет логика закона. В связи с этим рассмотрим ряд основных ситуаций, возникающих в ходе телеологической интерпретации закона:

1. Сведения о цели нормы могут содержаться непосредственно в ее тексте. Например, в ст. 175 УПК РСФСР прямо указано, что следователь обязан наложить арест на имущество обвиняемого, подозреваемого или лиц, несущих по закону материальную ответственность за их действия, или иных лиц, у которых находится имущество, приобретенное преступным путем, «в целях обеспечения гражданского иска или возможной конфискации имущества». Цель четко выделена в тексте нормативного положения. Чтобы правильно истолковать его смысл и реализовать в соответствии с зафиксированной в законе целью, необходимо лишь установить, предъявлен ли гражданский иск в отношении указанных лиц или предусмотрена в санкции статьи, по которой квалифицируются их действия, мера наказания в виде конфискации имущества¹. В таких случаях объект истолкования «близко лежит» и не требует особых усилий для его исследования. Так может создаться мнение о несложности мыслительных действий по определению цели закона. Здесь вновь проявляется некий «субъективный срез» проблемы толкования. Чаще всего анализа буквального значения недостаточно для установления тех объективных результатов, к которым стремился законодатель, издавая норму, и уяснение цели правовой нормы протекает гораздо сложнее. Несмотря на прямое указание на цель нормы в самом тексте закона, ею нельзя руководствоваться без предварительной проверки хотя бы уже потому, что законодатель может преследовать и другую цель, не менее важную, но не отмеченную им непосредственно. Понятно, что это не освобождает от необходимости ее установления для правильного уяснения смысла закона. Так, регулируя отношения, связанные с использованием приусадебных земельных участков колхозниками, законодатель стремится стимулировать производство различной сельскохозяйственной продукции, главным образом – продуктов питания (п. 42 Примерного устава колхоза). Но, кроме того, здесь преследуются и иные цели: удовлетворение сложившихся традиций сельской жизни, трудовое воспитание молодежи и т.д. Непосредственно в тексте они не отражены, но их

¹ См. также ст. 181 УПК РСФСР, ст. 9 ГПК РСФСР, ст. 110 КоБС РСФСР и др.

следует обязательно учитывать, например, когда колхозный орган решает вопрос о предоставлении приусадебного участка, о его размере или об изъятии такового на основании утраты связи гражданина с хозяйством колхоза. Грамматического анализа текста нормативного акта недостаточно и в силу того, что законодатель не всегда и не при всех условиях абсолютно точно выражает в словесной форме свою волю¹. Поэтому, даже когда закон более или менее подробно говорит о целях норм и институтов, их выявление требует определенной теоретической работы, специального телеологического анализа. Это связано и с тем, что для точного и наиболее полного их уяснения необходимо установление их связей и соподчинений. Хотя в практике толкования правовых норм важно установить их ближайшую специальную цель, последняя уясняется исходя из общего целевого назначения законодательного акта, других целей (как однопорядковых, так и более общих). Применение в таких ситуациях иерархических приемов (естественно, наряду с логическими) позволяет выполнить эту задачу и в ряде случаев существенно уточнить текстуально выраженные сведения о цели нормы, выявить иные цели, не отмеченные непосредственно в правовом акте, точнее уяснить границы уже известных. Кроме того, следует учитывать не только взаимосвязь и взаимовлияние ближайших, непосредственных целей (норм, институтов, отрасли права), но и перспективные цели. В ряде случаев это может способствовать правильному уяснению ближайших целей. Так, тесная взаимосвязь и взаимовлияние ближайших и перспективных целей уголовного судопроизводства нашли отражение в ст. 2 Основ уголовного судопроизводства (ст. 2 УПК РСФСР). Учет перспективных целей в ходе соответствующего целевого анализа позволяет сделать вывод о том, что цели уголовного судопроизводства не могут быть сведены только к вынесению законного и обоснованного приговора и обращению его к исполнению².

2. Непосредственные цели могут быть определены в законе только самым общим образом или неполно. В таких случаях имеет смысл обратиться к содержанию самой нормы, так как более четкое представление о цели может следовать из общего смысла, контекста правовых предписаний (заключение о цели нормы по средствам ее достижения),

¹ См.: Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М., 1961. С. 145.

² См.: Миненок А.И. Содержание и цели стадии исполнения приговора. В сб.: Вопросы осуществления правосудия по уголовным делам. Калининград, 1982. Вып. 10. С. 66.

других легальных формулировок целей: преамбулы акта, в который входит интерпретируемая норма, целевых норм общей части данного нормативного акта, целей связанных с ним правовых норм, целей соответствующих институтов, отрасли права и т.д. (иерархические приемы). В плане более полного выявления целей важно использование генетических приемов, анализ научной литературы; к определенным результатам может привести применение социологических приемов.

3. Цель анализируемой нормы может быть выражена в виде цели соответствующего института, отрасли права. Они формулируются содержательно: путем указания тех материальных (социальных, природных, технических и др.) изменений, результатов, которые должны наступить после реализации норм соответствующей отрасли или института права. Но эти результаты описываются не в виде конкретных показателей, а в виде требуемой направленности действий субъектов права, т.е. в более или менее общей, абстрактной форме. Толкование в соответствии с ними отдельных норм может потребовать целой серии определенных мыслительных операций по их конкретизации применительно к данному правовому установлению. В их результате цель должна стать образом, мысленным представлением тех изменений, последствий, которые должно повлечь осуществление нормы. П.М. Рабинович указывает, что конкретизация цели осуществляется посредством перехода (иногда ряда переходов) от абстрактного к конкретному. Каждый такой переход представляет собой как бы ступеньку, этап телеологического толкования, должен полностью соответствовать общей цели, выражать ее в данной конкретной ситуации. Это соответствие будет сохраняться при том условии, что абстрактная цель будет также относиться к конкретной цели как общее к отдельному¹. То есть по существу речь идет о логическом пути установления цели в рамках используемых иерархических приемов телеологического толкования. Наряду с этим здесь могут быть эффективны и заключение о цели по содержанию интерпретируемой нормы, и обращение к дополнительным источникам, научной литературе, социологическим приемам.

4. К указанной выше ситуации примыкают случаи интерпретации целевых норм права (ст. 5 ГК РСФСР, ст. 2 ГПК РСФСР). Если она раскрывается не для применения к отдельному случаю, то достаточно известных формально-логических средств уяснения. Иначе она должна быть еще и конкретизирована.

¹ См.: Рабинович П.М. Социалистическая законность и целесообразность в советском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1966. С. 16.

5. В большинстве случаев в правовой норме указание на цель вообще отсутствует. Это предполагает применение всех известных приемов телеологического толкования. Как уже отмечалось, наиболее целесообразным может оказаться использование иерархических приемов. Но в условиях отсутствия необходимой законодательной формулировки нельзя ограничить исследование только этими приемами. Даже если они приведут к какому-то определенному выводу, последний должен быть проверен, подтвержден с помощью других методов. Следует иметь в виду, что норма может не содержать законодательных указаний на ее цель, но она может быть очевидной, неизбежно вытекать из смысла нормативного предписания. Например, согласно ст. 16 ГК РСФСР гражданин, который вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими веществами ставит семью в тяжелое материальное положение, может быть ограничен судом в дееспособности. Ясно, что эта норма установлена в интересах семьи и самого гражданина, над которым устанавливается попечительство. При наличии в норме отсылки к другому акту или политическим документам особое значение приобретает генетический прием. Но, даже если таким путем цель нормы будет установлена более или менее определенно, как в вышеуказанном случае, при этом необходимо использовать иерархические приемы для ее окончательного уточнения, а по возможности и другие приемы телеологического толкования. Это относится также к случаям, когда цель нормы явствует из заголовка, под которым она помещена, из преамбулы акта, в состав которого она входит. Цель может пролить свет на средство лишь при том условии, что это средство действительно ведет к ее достижению. Поэтому после применения всех приемов уяснения цели нормы и получения определенного вывода о ней следует вновь предпринять некоторые проверочные операции с тем, чтобы убедиться в наличии указанной связи. На этой стадии телеологического толкования в результате сопоставления нормы и ее цели может обнаружиться необходимость расширительного или ограничительного толкования нормы, что потом с учетом результатов применения других способов толкования может привести к окончательному выводу о смысле нормы, отличному от ее буквального содержания, но соответствующему воле законодателя.

Результатом применения приемов телеологического толкования может явиться установление не одной, а нескольких целей нормы. Для многих норм советского права присуща многоцелевая направленность. Для правоприменения имеют значение прежде всего непосредственные цели нормы. Иные цели, на достижение которых также

направлены интерпретируемые нормы, учитываются через призму первых. Безоговорочное использование их для заключения о смысле закона возможно лишь при условии непротиворечивости друг другу. В противном случае придется соизмерять различные ценности.

Телеологическое толкование включает также и сопоставление установленных целей по их значению. Так, авторы работы «Теоретические основы эффективности правосудия» отмечают, что «согласующиеся между собой цели правосудия – это правило, а коллизии между ними – исключение, не столь редкое, при наличии которого закон устанавливает, достижению какой цели надлежит отдать предпочтение»¹. Интересы раскрытия преступлений требуют в некоторых указанных законом ситуациях ограничения основных прав граждан: неприкосновенности личности, жилища, тайны переписки и т.д. Причем речь идет о преобладании одной цели над другой не вообще, а в определенных, указанных в самом законе коллизионных ситуациях. В основе приоритета той или иной цели лежат ценностные ориентации законодателя, которые воплощаются в нормах права². В связи с этим субъекты толкования, анализируя цели правовой нормы, должны, основываясь на законе и своем социалистическом правосознании, учитывать официально признанную и социально одобряемую «иерархию ценностей».

После анализа непосредственно целей правовых установлений, а чаще всего одновременно с ним приступают к соотнесению результатов телеологического толкования с содержанием интерпретируемого закона, с грамматическим и логическим смыслом формулировок законодателя, содержащихся в его тексте. В связи с этим приобретает особое значение вопрос о соотношении различных способов толкования закона, о чем пойдет речь в следующем параграфе.

Таким образом, все сказанное позволяет сделать вывод о том, что телеологическое толкование не сводится просто к какой-то операционной деятельности по установлению цели закона. Это довольно сложный познавательный процесс. В его рамках находит непосредственное применение категориальный аппарат марксистско-ленинской философии, в основе лежат диалектические принципы познания действительности. Телеологическое толкование включает целую серию приемов: иерархические, заключение о цели по средству ее достижения, генетические, логические и социологические. Содержание

¹ Петрухин И.Л., Батунов Г.П., Морщакова Т.Г. Теоретические основы эффективности правосудия. М., 1979. С. 68.

² Там же. С. 68–69.

телеологического толкования не ограничивается только установлением целей интерпретируемой нормы, в него входит и непосредственный их анализ, и соотнесение с ними всего смысла данного закона. Указанные моменты существенно уточняют определение телеологического толкования закона, данное выше, раскрывая существенные признаки данного способа интерпретации права.

§ 3. Соотношение телеологического толкования с иными способами и видами интерпретации советского закона

Анализ содержания телеологического толкования требует сопоставления его с объектами и содержанием иных способов и видов интерпретации законодательства.

Диалектико-материалистический метод познания действительности, лежащий в основе теории толкования советского закона, находит проявление в совокупности способов толкования. Относительно их классификации существуют различные мнения. Представляется правильным исходить из традиционной классификации, согласно которой различают грамматическое, логическое, систематическое, историческое, а также, согласно позиции ряда ученых, телеологическое толкование.

Классическим образцом толкования закона на основе применения диалектического метода являются речи К. Маркса и Ф. Энгельса на судебном процессе «Новой рейнской газеты», произнесенные 7 февраля 1849 г.¹ П.Е. Недбайло, анализируя выступления К. Маркса и Ф. Энгельса, пишет: «В целях выяснения действительного смысла норм права они одновременно прибегали к словесному их толкованию, к раскрытию содержания этих норм в зависимости от их места в разделах кодекса, к сопоставлению одной нормы с другой, к обрисовке исторической обстановки их возникновения и применения, к выяснению цели и назначения толкуемых норм»². Следовательно, по мнению П.Е. Недбайло, они использовали известные способы толкования, в том числе телеологический. К такому же выводу приходит А.С. Шляпочников, анализируя указанные речи К. Маркса и Ф. Энгельса³.

¹ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 6. С. 235–253.

² Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. С. 415.

³ См.: Шляпочников А.С. Толкование уголовного закона. С. 221–224.

Ученые-юристы придают особое значение телеологическому толкованию, характеризуя его как важнейший способ, восполняющий результаты других способов (в частности, систематического)¹. Эти авторы правы в том плане, что целевой способ наряду с историческим позволяет преодолеть ограниченность формально-логических средств интерпретации права, не только проникнуть в формальное содержание закона, но и познать социально-классовую природу законодательной воли, выраженной в норме. В этом смысле телеологический способ действительно «возвышается» над остальными методами исследования права.

А.С. Пиголкин, а вслед за ним Б. Спасов и М. Михайлова по существу возводят телеологический подход в исследовании смысла нормы в ранг способа, претендующего на проверку истинности результатов других способов, определяя цель правового установления как критерий толкования норм, оставшихся неясными после применения всех известных средств интерпретации². Уясняя цель закона, объединяющую единой направленностью все части содержания правовой нормы в общий смысл, «телеологическое толкование существенным образом дополняет систему юридических способов толкования закона»³, но на большее не претендует. Применение каждого способа толкования имеет самостоятельное значение, но каждый из них в соответствии со своим предметом и средствами анализа может осуществить лишь определенную часть той задачи, которая стоит перед толкованием, – правильно и достаточно полно установить смысл правовой нормы. Поэтому ни один из способов толкования не имеет и не должен иметь примата над остальными. Целевой подход в исследовании также имеет определенное познавательное значение лишь в связи с другими методами и в их системе. Если точно определять границы каждого из способов толкования и не придавать им всеобъемлющего значения, то весьма четко обнаруживается их самостоятельность и обособленность. Из этого и следует исходить при установлении соотношения телеологического толкования с грамматическим, логическим, систематическим и историческим.

¹ См.: Шляпочников А.С. Толкование уголовного закона. С. 218; Ткаченко Ю.Г. Нормы советского социалистического права и их применение. М., 1955. С. 42.

² См.: Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. С. 106; см. также: Спасов Б. Тълкувателната дейност на Държавния съвет. София, 1978. С. 70–73, 79–106; Михайлова М. Цел и целесъобразност в правото. София, 1983. С. 267–274.

³ Недбайло П.Е. О толковании советских законов. Доповіді та Повідомлення Львівського державного університету. Львов, 1957. Вып. 7. Ч. 2. С. 188.

Венгерский ученый Д. Харастии предлагает различать приемы толкования, в основе которых лежит анализ текста нормативного акта, и приемы, использующие дополнительный материал. Телеологическое толкование, по его мнению, является переходным между двумя этими группами¹. Действительно, в процессе телеологического толкования используются как те, так и другие материалы, следовательно, его положение в системе остальных способов интерпретации права можно определить и таким образом.

Поскольку воля законодателя, выраженная в правовой норме, представляется в словесной оболочке, постольку она прежде всего нуждается в анализе ее внешней формы, буквального текста нормативного установления. Уяснение смысла правовых норм в соответствии с их текстуальным содержанием с морфологической и синтаксической точек зрения протекает в рамках грамматического способа толкования.

Любая правильная мысль, в том числе выраженная в нормативно-правовом предписании, имеет определенную логическую структуру, содержание. Толкование нормы с этой точки зрения, когда законы и правила формальной логики применяются непосредственно, самостоятельно, носит название логического.

Интерпретационный процесс включает также уяснение содержания правовых норм в их взаимной связи, с учетом их места и значения в данном нормативном акте, правовом институте, отрасли, в системе советского общесоюзного и республиканского законодательства, всей системы права в целом, что составляет сферу действия систематического способа толкования.

И наконец, обстоятельства генезиса и функционирования права (социально-политическая обстановка и причины, обусловившие появление нормативного акта, место, время и практика его применения) выясняются с помощью приемов исторического толкования.

Ранее говорилось, что понятие «смысл правовой нормы» имеет не одно значение. Исходя из этого в соответствии с семантикой русского языка телеологический подход в исследовании правовых норм разграничивается с грамматическим и логическим толкованием. Смысл правовой нормы как ее внутреннее логическое содержание составляет основу для использования грамматических и логических приемов, а смысл нормы, понимаемый как ее цель, исследуется с помощью телеологического способа толкования. Определяя границы каждого из указанных способов, следует отметить, что иногда исполь-

¹ См.: Harasti G. Some Fundamental Problems of law o! treaties. Budapest, 1973. P. 79–82.

зование телеологического толкования оспаривается потому, что при наличии указания на цель в тексте правовой нормы достаточно применить грамматические приемы, чтобы уяснить смысл нормы по ее цели. Однако известно, что при любом способе толкования используются средства языка. На этом основании, как справедливо замечает А.Ф. Черданцев, никто не делает вывода о том, что нет грамматического толкования¹. Добавим, что исходя из этого никто не отрицает и другие способы в такой же степени, как и телеологический, опирающиеся на знания языка. Так справедливо ли подобное заключение лишь в отношении целевого толкования? Кроме того, как отмечалось выше, грамматического анализа буквального содержания нормы недостаточно для установления целей нормы в их полном объеме адекватно воле законодателя. Конечно, телеологические приемы, как и другие, основываются на текстуальном содержании закона (в ходе телеологического толкования грамматический и логический смысл формулировок законодателя соотносится с установленной в результате специального анализа целью правовой нормы). Иначе и быть не может. Объект всех способов интерпретации один – правовая норма, ее смысл, отсюда их тесная взаимосвязь. Но, будучи направленным на установление одного объекта², каждый из способов анализирует различные его стороны, свойства и отношения, т.е. имеет свой предмет познания³ (текст нормы, логические или систематические ее связи, цели, исторические условия возникновения закона). Объективный результат, на реализацию которого направлена норма, выходит за пределы внутреннего логического содержания правовой нормы, анализируемого с помощью логических приемов толкования. В этом отношении телеологическое толкование, существенным образом дополняя систему юридических способов интерпретации закона, не покрывается логическим или иным способом толкования⁴. Правильное мышление, в рамках какого бы способа толкования оно ни протекало, есть логическое мышление, иначе нельзя поручиться за истинность выводов, получаемых в результате их использования. С этой точки зрения все способы толкования являются логическими⁵. Види-

¹ См.: Черданцев А.Ф. Вопросы толкования советского права. С. 81.

² См.: Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. М., 1981. С. 358.

³ Там же. С. 292.

⁴ В.В. Лазарев, отмечая роль логических приемов в определении целей закона, также признает, что телеологическое толкование полностью логическим способом не охватывается. См.: Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. С. 66–67.

⁵ См.: Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. С. 41.

мо, из этого исходили и авторы, которые определяют логическое толкование как какое-то сборное, комплексное понятие, объединяющее несколько приемов толкования. Так, например, С.И. Вильнянский считал, что логическое толкование – это систематическое и телеологическое¹. М.Д. Шаргородский подразумевал под логическим систематическое и историческое и указывал, что логическое толкование закона есть прежде всего толкование телеологическое или толкование по цели закона, его общему разуму и смыслу². Д. Харати также считает телеологическое толкование одним из вариантов логического, но каждый из способов рассматривает самостоятельно³. В принципе такая классификация возможна. Она отражает взаимосвязь способов и приемов толкования. При толковании нормы по ее цели также исходят из законов и правил логики. При применении телеологических приемов учитываются логические связи между целями различного уровня. Применяемые здесь логические приемы, таким образом, приобретают специфический характер. Кроме того, их использование происходит наряду с приемами целевого толкования, носит самостоятельный характер в рамках данного способа. Можно сказать, что логические приемы создают тот «фон», на котором происходит применение специальных приемов, направленных на установление целевой установки нормы. Таким образом, телеологическое толкование находит относительно независимое применение в процессе уяснения смысла правовых норм и от используемых собственно логических приемов.

Выше указывалось, что цель правового регулирования относят к системообразующим признакам права, отрасли права, элемента отрасли права. Как таковая, видимо, она учитывается при исследовании смысла правовой нормы с точки зрения ее места и связей в законодательной системе с помощью приемов систематического способа толкования. Однако, на наш взгляд, это не может служить достаточным основанием для вывода об отсутствии специального телеологического способа толкования. Такая же тесная связь по предмету анализа наблюдается между грамматическим и логическим способами, но они традиционно разграничиваются как отдельные способы толкования права. Для установления целей правовой нормы обращаются к целям института, отрасли права, федеративного и республиканского зако-

¹ См.: Вильнянский С.И. Толкование и применение гражданско-правовых норм. Методические материалы ВЮЗИ. М., 1948. Вып. 2. С. 47–48.

² См.: Шаргородский М.Д. Уголовный закон. М., 1948. С. 163.

³ См.: Harasti G. Указ. соч. С. 112.

нодательства и т.д., т.е. учитываются системные связи норм. Систематический способ охватывает собой часть средств, используемых при телеологическом толковании (изучение вводных частей, преамбул закона и т.п.). Но такая же связь систематического толкования наблюдается и с историческим способом¹. В литературе не раз указывалось, что многие способы совпадают, взаимно проникают друг в друга по содержанию. Отмечалось также, что в систематическом толковании объединяются качественно различные приемы: во-первых, приемы, выраженные в исследовании текста акта путем его сопоставления с другими, и, во-вторых, приемы, нацеленные на анализ глубинных структурных и функциональных связей права. В соответствии с этим предлагается обособить специально-юридический способ, сохранив за систематическим толкованием то первичное и исходное, что является однопорядковым с грамматическим толкованием (сопоставление текстов актов, нахождение их места в законодательной системе)². Также возможно обособление специального целевого способа толкования. Тем более, как выше отмечалось, в марксистско-ленинской философии в рамках системного метода признается необходимым и оправданным специальный анализ целевой направленности системы, элемента системы. В систематическом толковании, как оно определяется в теории толкования, проблема установления цели нормы не раскрывается. Например, А.Ф. Черданцев, подробно раскрывая его содержание, не показывает, каким же образом устанавливается цель³. А соотношение всего смысла нормы с ее целью, что составляет суть телеологического подхода, если исходить из даваемых определений систематического толкования, вообще не осуществляется. Получается, что все приемы толкования способствуют уяснению цели закона, но ни одним из них в соответствии с ней норма не толкуется. Существование таких теоретических положений в науке, на наш взгляд, оказывает отрицательное влияние на юридическую практику. Нередко вышестоящие правоприменительные органы констатируют ошибки в уяснении целей законодательства, его толковании. Видимо, и в процессе правоприменительного толкования цель нормы отходит на второй план, так как согласно сложившемуся стереотипу, который формируется, в частности, юридической литературой, она уясняется в ходе применения всех способов. Иногда считается, что цель известна. В результате она нередко неверно понимается, а иногда просто

¹ См.: Лазарев В.В. Применение советского права. Казань, 1972. С. 124.

² См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. С. 304–305.

³ См.: Черданцев А.Ф. Вопросы толкования советского права. С. 115.

игнорируется. Когда же сама норма или конфликтная ситуация настоятельно требуют ее установления, субъект толкования оказывается в затруднительном положении, ибо ему неизвестны специальные приемы целевого анализа закона.

Таким образом, специфика телеологического толкования состоит не в том, что в нем присутствуют элементы грамматического, логического и систематического способов толкования. Его самостоятельность основывается на наличии обособленного предмета исследования, выходящего за пределы содержания конкретной нормы, анализируемого другими способами интерпретации.

Нередко целевое толкование относят к историческому способу¹, поэтому вопрос об их разграничении имеет особенное значение. В историческом толковании практически объединяются два самостоятельных способа. Неслучайно иногда говорят об историко-целевом способе². Указанными авторами правильно подмечено, что исторические материалы нередко позволяют сделать необходимый вывод о цели интерпретируемого закона. Однако этим телеологическое толкование не исчерпывается, и для установления полной целевой характеристики нормы прибегают и к другим приемам интерпретации.

При телеологическом толковании, так же как и при историческом, помимо законодательства анализу подвергаются дополнительные материалы. Не исключено, что это могут быть одни и те же документы. Но следует иметь в виду, что при исследовании исторических материалов в рамках телеологического подхода рассматривается только то, что касается целевой направленности интерпретируемой нормы. Правильное, на наш взгляд, разграничение телеологического и исторического толкования делает П.М. Рабинович. По его мнению, историческое толкование призвано установить, что было до издания и в момент издания закона, а целевое толкование имеет в виду выявить, что будет (должно быть) после претворения закона в жизнь. Различие в непосредственном предмете того познания, которое осуществляется в процессе толкования права, требует и соответственно различных средств, приемов познания. Это и позволяет выделить деятельность по выявлению цели нормы в самостоятельный вид интерпретации – телеологическое толкование³.

¹ См.: Александров Н.Г. Применение норм советского социалистического права. М., 1958. С. 27; Теория государства и права. Л., 1982. С. 307.

² См.: Ткаченко Ю.Г. Нормы советского социалистического права. С. 40–42.

³ См.: Рабинович П.М. Социалистическая законность и целесообразность в советском праве. С. 16.

Толкование правовых норм направлено на уяснение действительного смысла нормы, т.е. того, который имелся в виду самим законодателем. Поскольку законодатель свои требования формулирует посредством символов-терминов и словесных конструкций, изложение его воли может не совпасть с ее действительным содержанием. Тогда норма истолковывается шире (распространительное) или уже (ограничительное толкование) ее буквального смысла, но обязательно в соответствии с тем, что найден в итоге уяснения истинного содержания нормы. Полное совпадение действительной воли законодателя с текстуальными формулировками закона, как и их расхождение, устанавливается с помощью всех способов толкования. Но при установлении объема воли законодателя по отношению к буквальному тексту какой-то из них может сыграть определяющую роль. Нередко в таком качестве выступает целевое толкование. Так, согласно ч. 3 ст. 19 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье при лишении родительских прав обоих родителей ребенок передается на попечение органов опеки и попечительства. Пленум Верховного Суда СССР специально разъяснил, что исходя из смысла закона такой порядок устройства детей должен быть и тогда, когда родительских прав лишается один из родителей, а передать ребенка другому родителю невозможно¹. Пленум дал распространительное толкование ст. 19 Основ, вытекающее из общего смысла и целевой направленности данного нормативного положения в соответствии с общими целями семейного законодательства, одной из которых является всемерная охрана и защита интересов детей.

В качестве примера ограничительного толкования исходя из целей закона можно привести разъяснение, данное Верховным Судом РСФСР. В нем указывалось, что по смыслу ст. 38 КоБС РСФСР развод подлежит оформлению в органах загса при взаимном согласии супругов, не имеющих общих несовершеннолетних детей. Поэтому наличие ребенка у одного из супругов, родителем или усыновителем которого не является другой супруг, не может служить основанием для рассмотрения дела о расторжении брака судом². Закон требует судебной проверки основания расторжения брака в первую очередь в целях обеспечения интересов воспитания детей (ст. 1 Основ и ст. 1 КоБС РСФСР). Очевидно, что, если отчим (или мачеха) не желают продолжения брака, нет оснований рассчитывать на надлежащее их отношение к воспитанию чужого ребенка и не в интересах последнего

¹ Бюллетень Верховного Суда СССР. 1980. № 4. С. 34.

² Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1973. № 5. С. 5–6.

принуждать супругов к продолжению семейной жизни. Поэтому такое ограничительное толкование, исходящее из общих задач и принципов семейного законодательства, несомненно правильно выражает заложенную в рассматриваемой норме мысль законодателя¹.

Процесс толкования права идет от внешней формы (словесно-документального изложения воли законодателя) к внутренней форме, а от них – к содержанию права: специально-юридическому и социально-политическому². Здесь довольно четко можно проследить использование на каждой ступени толкования своих способов интерпретации. Анализ буквального текста осуществляется грамматическим, логическим, систематическим способами; догматический анализ – специально-юридическим, систематическим; социально-политический – телеологическим и историческим. К каждой ступени привязаны свои способы толкования. При целевом толковании (наряду с историческим), в отличие от других приемов, осуществляется анализ социально-политического содержания юридических предписаний. Исторические условия создания и применения нормы права и ее цель, выходя за пределы внутреннего логического содержания нормы, представляют собой то, что связывает формально-юридическое предписание закона с объективной действительностью социалистического общества. Таким образом, телеологическое толкование отграничивается от формально-догматических методов исследования права в соответствии с самостоятельным предметом (социально-политическое содержание закона) в отдельный вид толкования.

Советское социалистическое законодательство выражает коренные интересы народа, которые воплощаются в целях правового регулирования. Следовательно, осуществляя телеологическое уяснение нормы права, интерпретатор прежде всего толкует ее в интересах советского народа, в соответствии с его волей, выраженной в этом законе. Такая интерпретация есть проявление партийно-классового, политического подхода, присущего толкованию вообще. В этом отношении телеологическое толкование есть толкование политическое. Предмет данного вида интерпретации тесно связан с политикой, которая оказывает формирующее воздействие на цели законодательства на том или ином этапе его развития. Ф. Энгельс подчеркивал, что «все юридическое в основе своей имеет политическую природу»³.

¹ См.: Пергамент А.И. Судебная практика и семейное право. В кн.: Судебная практика в советской правовой системе. М., 1975. С. 187.

² См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. С. 302.

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. I. С. 635.

В.И. Ленин указывал, что «закон есть мера политическая, есть политика»¹. Но, как правильно отмечал П.Е. Недбайло, политическое толкование есть в то же время юридическое толкование². Следовательно, цель правовой нормы как предмет телеологического способа толкования устанавливается как источник, проливающий свет на значение и смысл ю р и д и ч е с к о г о предписания, обеспечивающий единство с его социально-политическим содержанием. При этом используются приемы исследования, основанные на юридических знаниях. Таким образом, «телеологическое толкование также является одним из ю р и д и ч е с к и х (разрядка моя. – Т.Н.) способов толкования»³ и как таковое, с учетом рассмотренной выше его специфики, оно подпадает под известную классификацию видов толкования советского закона.

В зависимости от субъекта толкования целевое толкование может быть официальным или неофициальным. Официальное толкование подразделяется на нормативное и казуальное. Нормативное толкование может быть аутентическим и легальным. Значительное место в рамках официального толкования права занимает толкование, содержащееся в актах центральных юрисдикционных органов. Они также имеют нормативный характер. Так, согласно ст. 3 Закона о Верховном Суде СССР, руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда обязательны для судов, других органов и должностных лиц, применяющих закон, по которому дано разъяснение.

Телеологическое толкование правовых норм для решения данного дела увязывается с объяснением конкретных субъективных прав и юридических обязанностей. В этом отношении акты казуального толкования богаче по содержанию. Если в акте нормативного толкования цель нормы разъясняется в общем виде, то здесь применительно к конкретным обстоятельствам, определенному субъекту раскрываются конкретные ее аспекты, которые труднее уловить из общего разъяснения. Эти акты доступнее для практического использования, причем не только для самих правоприменителей, но и для граждан, в отношении которых решено дело, и тех, которые будут обращаться к данным нормам впоследствии, имея сведения о предыдущих решениях на их основе. Кроме того, нормативное разъяснение может быть им неизвестно. Уже и поэтому можно говорить о большем юридическом значении актов казуального толкования, чем принято в литературе.

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 30. С. 99.

² См.: Недбайло П.Е. О толковании советских законов. С. 181.

³ Шляпочников А.С. Толкование уголовного закона. С. 218.

Неофициальное толкование подразделяется на обыденное, компетентное и доктринальное. Обыденное целевое толкование – обязательный этап в реализации норм, обращенных к гражданам, так как цель правовой нормы выступает как ориентир поведения, предполагая тем самым ее уяснение и соотнесение с целью субъекта. Обыденное толкование правовой нормы с точки зрения ее цели может отличаться от легального (официального). Уяснение целевой направленности нормы представляет большую сложность для гражданина, не обладающего специальными юридическими навыками, чем, скажем, ее грамматический анализ. Сведения о целях правового регулирования черпаются из различных источников, и не всегда это текст нормативного акта (да и не в каждом из них цель раскрыта). Уровень правосознания и правовой культуры у граждан различен. Поэтому не всякий способен увидеть все важные, возможно более отдаленные относительно его индивидуального существования, цели реализуемой правовой нормы. Следствием этого могут быть злоупотребления правом, его нарушения. Поэтому исключительно важной представляется проблема разъяснения, пропаганды законодательства в целях воспитания правильного представления о его направленности, что, в свою очередь, влияет на предупреждение различного рода правонарушений.

Компетентное толкование целей норм права может исходить от сведущих в области права лиц, действия которых по разъяснению законодательства не приобретают силу юридического факта. Таковым является толкование, даваемое адвокатом в юридическом совете гражданину или при выступлениях в суде, на лекции по распространению правовых знаний, например о целях уголовного законодательства.

Уяснение целей права в полном объеме порой представляет очень сложную задачу, поэтому важное значение имеет доктринальное толкование, которое дается в связи с научным анализом права. «Оно выступает как научное объяснение смысла и ц е л е й (разрядка моя. – Т.Н.) правовых норм»¹. Доктринальное толкование советских законов с точки зрения их целей лежит в основе официальной правотолковательной практики, оказывает на нее прямое (когда, например, выводы научной интерпретации какого-либо нормативного акта учитываются при его новой редакции) и косвенное влияние (когда офици-

¹ Лазарев В.В. Применение советского права. С. 90. Разграничивая компетентное и доктринальное толкование, следует учитывать условность этого деления и то, что имеются в виду субъекты толкования, а не характер даваемого разъяснения.

альный субъект толкования придерживается определенной научной позиции в теории толкования права).

Таким образом, сопоставление телеологического толкования с иными способами показывает его специфику как с точки зрения предмета познания, так и с точки зрения используемых приемов анализа. В то же время результаты телеологического толкования участвуют на равных правах с другими способами в таких видах толкования, как распространительное и ограничительное, официальное и неофициальное, нормативное и казуальное.

Глава III

РОЛЬ ТЕЛЕОЛОГИЧЕСКОГО ТОЛКОВАНИЯ СОВЕТСКОГО ЗАКОНА В ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКЕ

§ 1. Телеологическое толкование советского закона и правотворчество

В правовой науке рассмотрены многие ключевые проблемы правотворчества¹. Что касается толкования как содержательной стороны законотворческого процесса, то оно еще не привлекало должного внимания ученых-юристов, хотя признано, что толкование приобретает существенные особенности, когда включается в систему правотворческой деятельности². Законодательный процесс включает в себя различные действия. В чехословацкой литературе, например, принято делить их на четыре фазы. По меньшей мере три из них непосредственно связаны с телеологическим толкованием: определение целей и содержания законодательной деятельности; создание и формулирование правовых норм, отвечающих этим целям и содержанию; проверка эффективности новых правовых норм при их реализации³. Это связано с тем, что процесс формирования цели закона при его создании предполагает обращение не только к социально-экономическим, политическим и иным закономерностям, но и к наличным целям действующих правовых норм. Цель разрабатываемого закона, установленная в соответствии с осознанной объективной потребностью правового регулирования, должна вписаться в систему законодательных целей советского государства⁴. Поэтому правиль-

¹ В одной из последних работ, посвященных проблемам толкования закона, в которой автор уделяет внимание и анализу правотворческого процесса, роль толкования также ограничивается только сферой применения правовых норм и теоретических исследований (См.: Спасов Б. Закон и его толкование. М., 1986. С. 139).

² См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. М., 1982. С. 295.

³ См.: Kucera S. Pravo a sosioioqie, Statni sprava, CSSR, 1977. № 3. С. 11–57. Цит. по: Спасов Б. Закон и его толкование. М., 1986. С. 17.

⁴ См.: Керимов Д.А. Теоретические проблемы советского правотворчества в период развернутого строительства коммунизма: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Л., 1961. С. 18.

ное определение цели создаваемого акта предполагает обращение к целям более высокого порядка, в отношении которых она находится в подчиненном положении. Имеется в виду изучение целей институтов, отраслей права, в систему которых предполагается включение нового нормативного акта. С другой стороны, цель закона невозможно правильно сформулировать без установления и учета однопорядковых и низших целей, целевых установок, связанных с ним правовых норм. Уточнение целей исключает, например, возможность такого несоответствия норм, когда результаты реализации одной нормы препятствуют достижению результатов другой¹. С учетом этого в процессе подготовки проектов законодательных актов тщательно проверяются все нормы, имеющие даже отдаленное отношение к проекту. Таким образом, необходимость внутренней согласованности законодательства требует в процессе создания нового правового акта его анализа как с точки зрения общих, основных целей советского права, так и координации, подчинения, соподчинения с целями иных правовых актов, норм, являющихся элементами соответствующей правовой системы (института, отрасли)². Такой анализ осуществляется с помощью рассмотренных выше приемов телеологического толкования. В правотворчестве ввиду большого значения конечного результата применения этих методов содержание телеологического толкования представляется в наиболее полном объеме.

Вопрос о применении телеологического толкования в ходе подготовки нормативных актов имеет особое значение ввиду актуальности задач юридической науки по разработке конкретных путей и средств

¹ Практика свидетельствует, что такие случаи еще встречаются в действующем законодательстве. Например, 1 июля 1985 г. Госкомтруд СССР и Секретариат ВЦСПС утвердили Типовое положение о порядке привлечения на временную работу к усиленному труду в народном хозяйстве учащихся общеобразовательной и профессиональной школы в период каникул, в соответствии с которым разрешено принимать на работу учеников 8–9 классов. Цели нормы ясны, но их реализация затруднена тем, что названное типовое положение противоречит действующему закону. Статья 74 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде (и соответствующие статьи КЗоТов союзных республик) запрещает принимать на работу лиц моложе шестнадцати лет.

² Вопросы постановки целей правового регулирования, их дальнейшей координации и корректировки в процессе создания закона ввиду их особой важности рассматривались в научной литературе, но в общем плане правотворческой деятельности (См.: Научные основы советского правотворчества. М., 1981. С. 121–123; Нашиц А. Правотворчество: теория и законодательная техника. М., 1974. С. 133 и др.). С практической точки зрения представляется важным анализ используемых здесь конкретных приемов телеологического толкования.

обеспечения адекватного юридического выражения в нормах права основополагающих целей и принципов перестройки и ускорения социально-экономического развития страны¹.

Телеологическое толкование находит применение в правотворчестве и в связи с тем, что проекты нормативных актов чаще всего подготавливаются заинтересованными ведомствами. Подзаконные акты включаются в единую систему действующего законодательства, следовательно, их целевые установки должны находиться в соответствии с иными законодательными целями. Практика показывает, что в них не всегда правильно определяются предмет и цели правового регулирования, частные цели противопоставляются общим целям, стоящим перед государством². Генеральный секретарь ЦК КПСС М.С. Горбачев специально отмечал, что некоторые министерства, да еще с помощью Госкомитета по труду, Минфина, а порой и Госплана, способны «так интерпретировать решения ЦК и правительства, что после всех ведомственных рекомендаций и инструкций от этих принципов на практике остаются рожки да ножки»³. Особенно серьезные возражения вызывают постановления и ведомственные инструкции, регулирующие отношения с участием граждан. В них иногда преобладают ведомственные цели⁴. Поэтому в литературе справедливо критикуется сложившееся положение, когда широкий размах получило ведомственное правотворчество. Видимо, есть смысл для введения как прямых ограничений, например запрета регулировать отношения с участием граждан, так и косвенных, установления четкой системы конституционного контроля в стране. В материалах апрельского (1985 г.) Пленума ЦК КПСС прямо указывалось на необходимость резко ограничить число ведомственных инструкций, положений, методик, в которых подчас своевольно толкуются решения партии и правительства⁵. Один из путей выполнения этого требования – соотнесение правотворческим органом цели издаваемого акта с общими интересами государства в регулируемой области, выраженными, в частности, в целях советского законодательства,

¹ См.: Юридическая наука и практика в условиях перестройки // Коммунист. 1987. № 14. С. 45.

² См., например: Пестун И. Сплав // Правда. 1986. 24 апреля.

³ Горбачев М.С. Коренной вопрос экономической политики партии: доклад на совещании в ЦК КПСС по вопросам ускорения научно-технического прогресса. 11 июня 1985 г. М., 1985. С. 26.

⁴ См. подробнее: Права и обязанности покупателя и торгового предприятия. М., 1975. С. 128–129, 148.

⁵ Материалы Пленума ЦК КПСС. 23 апреля 1985 г. М., 1985. С. 12.

в целях данной отрасли, института права. Приемы телеологического толкования в связи с этим приобретают значение одной из гарантий недопущения превалирования целей какого-то органа над общегосударственными целями. Как таковые они входят в механизм подготовки ведомственных актов, который обязательно должен включать проверку «на общегосударственные интересы»¹. Нередко цели различных ведомственных актов не согласуются между собой, что приводит к вредным последствиям, не предусмотренным законом². Это также предполагает использование приемов телеологического толкования как одного из средств выявления, уточнения, правильного выражения воли законодателя. Ту же роль играет телеологическое толкование и в отношении локального нормотворчества. Еще не изжиты случаи издания так называемого «домашнего законодательства», когда, например, заводские правила постановки в очередь на детские ясли и сады игнорируют цели закона, а иногда и прямо нарушают его³, решениями исполкомов местных Советов вводятся штрафы за действия, не предусмотренные административным законодательством⁴.

Из круга вопросов, связанных с использованием различных приемов телеологического толкования в правотворчестве, представляется важным выделить несколько проблем.

Главным требованием, предъявляемым к любой правовой норме, является ее соответствие Конституции. Законодатель в своей деятельности безусловно придерживается этого главного системно-правового требования к вновь создаваемым нормам. Однако в действующем массиве законодательства еще можно обнаружить нормы, содержание которых не соответствует целям и принципам конституционных установлений. Так, диспозиция ст. 96 УК РСФСР, предусматривающей ответственность за мелкое хищение, сформулирована следующим образом: «Мелкое хищение государственного и обще-

¹ См.: Венгеров А.Б. Правовые средства преодоления ведомственности и местничества // Советское государство и право. 1984. № 10. С. 43.

² В печати сообщалось, что несогласование содержания правил, утвержденных Министерством бытового обслуживания населения РСФСР в 1979 г., с целями других действующих правил и инструкций, в частности Министерства сельского хозяйства СССР, Министерства жилищно-коммунального хозяйства РСФСР, а также Ветеринарного устава СССР, привело к тому, что бытовые услуги обернулись фактическим пособничеством спекулянтам, использовались в корыстных целях. См.: Швецова Ю. Услуга для спекулянта // Советская Россия. 1984. 4 апреля.

³ См.: Шевченко Д. Семья солдата // Комсомольская правда. 1986. 20 января.

⁴ См.: Яковлев В. Не выше колен // Собеседник. 1986. 29 июля.

ственного имущества... совершенное лицом, к которому с учетом обстоятельств дела и личности не могут быть применены меры общественного или административного взыскания...» Отсюда следует вывод: если к лицу могут быть применены общественные или административные меры, то в его действиях отсутствует состав преступления. Таким образом, уголовно-правовая норма ставит наличие состава преступления в зависимость от личности правонарушителя. Тем самым нарушается требование Конституции, устанавливающей равенство всех граждан перед законом «независимо от происхождения, социального и имущественного положения... рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств». Бесспорно, что к другим обстоятельствам можно отнести и личность гражданина. Равенство перед законом предполагает одинаковую ответственность всех граждан СССР. Подобные случаи свидетельствуют о недостаточной четкости в уяснении смысла конституционных положений применительно к конкретной сфере регулирования. Наличие конституционных норм и принципов должно исключать такие случаи и обеспечивать строгое соответствие законодательства требованиям Основного Закона. Один из путей обеспечения реализации этой функции Конституции – применение телеологического толкования в процессе правотворчества.

Включение вновь создаваемого нормативного акта в систему действующего законодательства предполагает также учет федерализма советского права. При создании нормативных актов следует иметь в виду интересы как Союза ССР в целом, так и в равной степени всех союзных республик. Реализации этого требования служит и целевое толкование законов. При подготовке правовой нормы общесоюзного значения имеются в виду как общегосударственные цели, так и специфические задачи союзных республик в регулировании тех или иных общественных отношений. Вместе с тем единство законодательного регулирования на всей территории СССР требует соответствия республиканского законодательства союзному. Их соответствие предполагает совпадение в том числе и в общей целевой направленности правового регулирования общественных отношений. Следовательно, при создании республиканского нормативного акта необходимо определять общие цели советского законодательства для соотнесения с ними целевой направленности данного акта.

Анализ законодательства свидетельствует о том, что на этом уровне правового регулирования в большей степени наблюдается единство. Так, исследование Основ законодательства Союза ССР и союз-

ных республик о браке и семье, Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде, Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик и соответствующих республиканских кодексов показал, что цели правового регулирования, провозглашаемые в преамбулах и первых статьях Основ, практически полностью вошли в содержание кодексов. Например, положения преамбулы и ст. 1 («Задачи советского законодательства о браке и семье») Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье воспроизводятся в преамбулах и ст. 1 КоБСов Армянской ССР, Белорусской ССР, Украинской ССР, Узбекской ССР, Литовской ССР и др.

Прежде всего это объясняется единством для всех республик и союзного государства в целом целей строительства социализма и коммунизма, на достижение которых в конечном счете направлено все советское законодательство. Общность целей общесоюзных и республиканских законов обусловлена необходимостью проведения единой социалистической законности во всей федерации советских республик¹, единообразного правового регулирования аналогичных общественных отношений во всех союзных республиках. Поэтому нормативные акты Союза ССР составляют основу для последующего республиканского регулирования, означают не только рамки, но и образец для субъектов федерации в правотворчестве². Общесоюзные законы, указывая перспективы, общие линии развития как федеративного, так и республиканского законодательства, безусловно обязательны для всех без исключения учреждений, организаций, должностных лиц и граждан (ст. 74 Конституции СССР). Законы СССР, выражая и закрепляя в своих положениях общую, интернациональную волю всех народов Союза ССР, неизменно учитывают и особые специфические нужды и интересы населения каждой из национальных советских республик. При издании общесоюзных законов тщательно изучаются соответствующие законы союзных республик и практика их применения³. В то же время, находясь в соответствии с основными нормативными актами СССР, правовые нормы, издавае-

¹ См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 156, 173–174; Т. 37. С. 129; Т. 39. С. 155; Т. 44. С. 328, 329; Т. 45. С. 198, 200.

² См.: Тихомиров Ю.А. Теория закона. М., 1982. С. 57; Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности местных Советов. М., 1974. С. 84.

³ См.: Сапаргалиев Г.С. Участие союзных республик в развитии законодательства Союза ССР. В кн.: XXVI съезд КПСС и проблемы теории государства и права. М., 1982. С. 139.

мые субъектами федерации, неизменно воплощают и выражают также общие цели и принципы советского социалистического права как единой соподчиненной системы. Законодательство союзных республик не замыкается рамками отдельных территорий, а принимает (как часть системы советского права) активное участие в решении задач общегосударственного масштаба.

Вместе с тем в какой-то известной плоскости можно говорить об относительной самостоятельности целей законодательства субъектов советской федерации. Это существенно расширяет сферу применения телеологического толкования законов.

Суверенитет советских республик находит, в частности, воплощение в наличии собственного законодательства, которое по своим нормам может отличаться от общесоюзных и других республиканских актов. Если исходить из того, что каждая норма целенаправленна, а содержание нормы должно привести к ее осуществлению, то, видимо, различие правовых норм свидетельствует о наличии каких-либо специфических целей, преследуемых республиканским законодателем на уровне конкретных сфер общественных отношений, особенностей их регулирования. Это понятно, так как в актах и общесоюзного, и республиканского характера особенности развития республик не могут быть обойдены и не могут не получить своего отражения в правовом регулировании. Такая постановка вопроса соответствует ленинским идеям об учете местных различий, существующих особенностей в хозяйственных, административных и иных отношениях¹, согласуется с политикой КПСС, предусматривающей постоянный учет как общих интересов всего Союза, так и интересов образующих его республик.

Соответствие республиканского законодательства общесоюзному не означает их идентичности. Субъекты федерации вправе конкретизировать, развивать, дополнять положения очень многих общесоюзных актов. Так, в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье имеется лишь одна статья об опеке и попечительстве, а в КоБСе Киргизской ССР им посвящен разд. IV, включающий 42 статьи, КоБСе Белорусской ССР – гл. 13 (39 статей), КоБСе Литовской ССР – гл. 15 (37 статей).

Поставленные в общесоюзном масштабе цели решаются субъектами федерации применительно к своим задачам и условиям. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье устанавливают 18-летний брачный возраст и предусматривают воз-

¹ См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 198.

можность его снижения союзными республиками, но не более чем на два года. Большинство союзных республик точно следует этому правилу, а в некоторых кодексах этот вопрос решается несколько иначе. Так, КоБС Узбекской ССР определяет брачный возраст для мужчин – 18 лет, для женщин – 17 лет, возможность его снижения не предусмотрена (ст. 18). КоБС Литовской ССР устанавливает единый для мужчин и женщин брачный возраст – 18 лет, и лишь в исключительных случаях может быть разрешено вступление в брак с 17-летнего возраста. Такие правила направлены на решение задач учета национальных, географических, этнографических и других местных особенностей, преодоления некоторых негативных явлений в регулируемых отношениях в данной республике.

Различие норм общесоюзного и республиканского законодательства не всегда означает наличие специфических задач правового регулирования, связанных с национальными особенностями. Оно может исходить из того, что каждая республика вправе выбрать наиболее удачное решение, эффективность которого проверена судебно-следственной, административной практикой. Союзные республики могут регулировать те общественные отношения, которые не регламентируются законодательством Союза ССР. Конечно, принимаемые ими акты не должны противоречить основным целям и принципам общесоюзного законодательства. До принятия кодексов о браке и семье 1968–1970 гг. законодательство всех республик предусматривало патронат. Сейчас он регулируется лишь кодексами Узбекской ССР и Латвийской ССР. Норма об охране имущества подопечных до назначения опеки или попечительства имеется только в КоБСе Киргизской ССР (ст. 172). Здесь, на наш взгляд, проявились не специфические цели правового регулирования, а суверенитет союзных республик как самостоятельных субъектов федерации, которые вправе устанавливать дополнительные нормы в пределах Конституции СССР, своего законодательства и компетенции.

Сравнительный анализ Основ законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях и республиканских кодексов показывает, что последние шире определяют задачи этой сферы правового регулирования. В Основах цели административного взыскания не раскрываются, а в Кодексах об административных правонарушениях РСФСР и Казахской ССР имеются специальные статьи. Здесь, пожалуй, можно говорить не о различии общесоюзных и республиканских норм в рассмотренном плане, а о развитии Основ в этом отношении. Учитывая специфику предмета регулиро-

вания, а он имеет основополагающее значение в нормативном регулировании, так как определяет его направленность, безусловно, следовало бы определить его в Основах законодательства.

Коль скоро существуют цели, по объему не во всем совпадающие с общими целями правового регулирования, возникает необходимость в их специальном определении, корректировке с общими и иными целями законодательства, выборе соответствующего правового средства и т.д., т.е. требуется телеологическое толкование закона.

Практика показывает, что иногда выявляются неоправданные различия в законодательствах союзных республик, например в уголовных кодексах. В определенной части это является следствием неучета некоторых требований целевого толкования издаваемого закона. Уголовное законодательство – отрасль, где политика государства должна, на наш взгляд, проводиться наиболее последовательно, едино. Это согласуется с ленинской национальной политикой, отвечает задачам эффективности и одинаковой охраны системы социалистических общественных отношений и не затрагивает суверенитета союзных республик, так как задача организации борьбы с преступностью – всеобщая. Однако некоторые союзные республики сочли целесообразным предусмотреть определенный состав, например ответственность за выпуск в продажу в торговых предприятиях заведомо недоброкачественных, нестандартных или некомплектных товаров (в УК РСФСР, Узбекской ССР, Казахской ССР, Армянской ССР и т.д.), другие (УК Латвийской ССР), несмотря на то, что эти действия еще имеют место, – нет. Имеются также существенные расхождения в диспозициях и санкциях указанных норм. В подобных случаях не учтены общие цели советского уголовного законодательства – одно из важнейших требований целевого анализа.

Предпосылкой высокого уровня правотворчества является изучение всех прежних актов по данному вопросу, согласование с ними целей вновь создаваемых норм. Исследование целей актов, регулировавших аналогичные отношения, степени их достижения способствует правильному определению сути новых выдвигаемых задач в данной области, их своевременности, выбору адекватного (возможно, иного, чем прежде, если то оказалось неэффективным) правового средства. Здесь находят использование генетические приемы телеологического толкования. В правотворчестве эти приемы представлены особенно хорошо. Правотворческий орган, готовящий проект закона, особенно если и ранее изданный аналогичный нормативный

акт исходил от него, располагает различными подготовительными материалами, пояснительными записками и т.д., текстами отмененных нормативных актов и, оперируя ими, может точно судить о содержании изменения законодательной воли при подготовке нового закона.

Важным этапом в правотворчестве является избрание правового средства, адекватного поставленной законодателем цели. Эта проблема приобретает особое значение в условиях ускорения социально-экономического развития страны, ставящего новые задачи перед правовой системой и требующего поиска новых средств правового регулирования¹. В правотворческой деятельности данная проблема связана с тем, что необходимо ставить цели, которые соответствовали бы объективным закономерностям общественного развития. Выполнению данной задачи в определенной степени служат приемы телеологического толкования, так как они предполагают анализ наличных целей действующего законодательства, целей советского права более высокого порядка, перспективных и конечных целей. Избираемое средство должно быть способно воплотить данную цель в реальные связи и являться моральным по своему характеру. Путем соотнесения грамматического, логического смысла нормы с ее целью можно добиться того, чтобы правовая форма активно способствовала развитию регулируемых отношений в направлении достижения поставленной цели, была бы эффективной. Так, действующее брачно-семейное законодательство позволяет судам рассматривать бракоразводные дела в отсутствие сторон или одной из них. Если учитывать цели охраны интересов семьи, политику КПСС и советского государства на ее укрепление, то указанная правовая норма не в полной мере содействует достижению этих задач, так как в отсутствие сторон суд не может, например, выполнить требование закона о принятии мер к примирению супругов. Поэтому целесообразнее вернуться к ранее действовавшему порядку, допускавшему рассмотрение дел без участия сторон лишь в исключительных случаях.

Нормы социалистического права и коммунистической морали имеют единые задачи, регулируя общественные отношения в интересах народа, в целях построения коммунизма. Поэтому, всесторонне учитывая цели советского права при формулировании конкретных

¹ См., например, о новых целях и средствах правового регулирования труда: Лившиц Р.З. Развитие правового регулирования труда: практика и теория // Советское государство и право. 1987. № 4. С. 13–18.

правовых средств их достижения, законодатель способствует обеспечению их должного морального уровня.

Упущение из виду требований телеологического толкования закона может привести к тому, что юридическое содержание созданной нормы не будет соответствовать ее цели, вследствие чего не исключены такие нежелательные явления, как пробельность закона, необходимость распространительного или ограничительного толкования, что создает трудности в реализации закона. Практика показывает, что такие недостатки еще встречаются. Так, ч. 3 ст. 58 Конституции СССР предусматривает право граждан СССР на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей. Эта конституционная норма конкретизирована в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 г. «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей», положении о порядке возмещения ущерба, причиненного указанными действиями¹, и Инструкции о применении этого Положения от 2 марта 1982 г.² Данные нормативные акты, судя по названию, полностью воспроизводящему конституционную норму, и введению к Указу, в котором говорится, что он принят «на основании ст. 58 Конституции СССР и в целях дальнейшего укрепления социалистической законности, усиления охраны прав и законных интересов граждан», провозглашают цели, полностью соответствующие направленности и общему смыслу конституционного требования. Цель их – ликвидировать неблагоприятные последствия незаконных действий, вернуть прежнее состояние пострадавшего во всех случаях причинения ущерба, лежащих за пределами административного управления³. Однако последующий анализ убеждает, что указанные цели не охватываются во всем их объеме текстуальными формулировками Указа и Положения, предусматривающих перечень оснований возмещения ущерба. Сюда входят незаконное осуждение, незаконное привлечение к уголовной ответственности, незаконное применение в качестве меры пресечения заключения под стражу, незаконное наложение административного взыскания в виде ареста

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. № 21. С. 741.

² Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1984. № 3. С. 3–10.

³ См.: Савицкий В.М. Новый закон о возмещении ущерба невиновным. В кн.: Суд и применение закона. М., 1982. С. 5.

или исправительных работ. В данном перечне, например, отсутствует такое основание возмещения ущерба, как незаконное задержание по подозрению в совершении преступления, хотя оно по существу смыкается с предусмотренным в Указе незаконным применением в качестве меры пресечения заключения под стражу. Задержание возможно до 72 часов. Ущерб может заключаться в потере трехдневного заработка, ухудшении здоровья, заболевании пострадавшего, ущербе имуществу, оставленному без присмотра, и т.д. Но требовать возмещения граждан не вправе.

Содержание Указа и Положения вызывает и другие вопросы, связанные с интерпретацией его текста, отдельных употребляемых выражений. В Конституции СССР (ч. 3 ст. 58) и в рассматриваемых нормативных актах право гражданина на возмещение ущерба связывается с незаконным характером действий соответствующих государственных органов. «Незаконный» – значит, не основанный на законе, совершенный с нарушением закона (уголовно-процессуального) или с отступлением от него. Но в силу специфики уголовно-процессуальной деятельности нередко складываются такие ситуации, когда действия должностного лица назвать незаконными нельзя, но основания для постановки вопроса о возмещении ущерба обвиняемому налицо. Поэтому исходя из целей рассматриваемых нормативных актов, защиты прав и интересов советских граждан есть основания для более широкой трактовки незаконных действий, включая и некоторые законные действия известных органов и должностных лиц, повлекшие нарушения прав граждан. Б.Т. Безлепкин отмечает в связи с этим, что привлечение к уголовной ответственности невиновного, его арест и осуждение всегда нарушают законные субъективные права и интересы данного гражданина. А были или не были при этом допущены соответствующим должностным лицом уголовно-процессуальные нарушения для возникновения у невиновного гражданина права на возмещение ущерба, должно быть безразлично¹. Этот вывод основывается на учете другой, более широкой цели Указа от 18 мая 1981 г. – устранение такого рода случаев нарушения закона². В связи с этим представляется правильным расширительное толкование некоторых положений данных норм, в частности оснований возмещения ущерба. На это ориентируют целевые установки законодателя. А поскольку речь идет об охране прав граждан, то отпадает принимаемое обычно

¹ См.: Вопросы возмещения ущерба, причиненного гражданину в уголовном судопроизводстве. М., 1982. С. 191–192.

² Эффективность гражданского законодательства. М., 1984. С. 14.

венно теоретическое соображение о недопустимости расширительного толкования норм, предусматривающих юридическую ответственность. Правоприменитель не вправе внести изменения в данные законодательные акты, причем судебная практика ориентируется на недопустимость расширительного толкования указанных норм, но он вправе применить ч. 3 ст. 58 Конституции СССР как акт непосредственного действия. Этот вывод вытекает из приоритета конституционной нормы по отношению к нормам текущего законодательства и задач повышенной защиты конституционных прав и свобод граждан со стороны государства. В ходе анкетирования, проводившегося автором среди судей ТАССР¹, 49% согласились с таким выводом, 41% судей высказались против, 10% воздержались от ответа.

Значение целевого толкования в правотворчестве выявляется и в связи с существованием пробелов в праве. Цели законодательства выступают важнейшим критерием определения наличия пробела в праве². Известно, что «...пробел в праве означает, что содержание действующей системы права неполно, а осуществление имеющихся норм неэффективно и не достигает конечных целей в полном объеме»³. Следовательно, последние как проявление классовой воли, направленной на регулирование жизненных фактов в сфере правового воздействия, могут свидетельствовать о полном или частичном отсутствии нормативных установлений. Цели права вместе с иными критериями определяют рамки правового регулирования общественных отношений, в соответствии с которыми делается вывод об отношении тех или иных жизненных фактов к сфере правового воздействия, в случае отсутствия регулирующей их нормы, о пробеле в праве. Так, например, по закону хищением социалистической собственности является корыстное обращение в свою пользу или пользу иных лиц материальных ценностей, принадлежащих социалистической организации. Если же кто-то в ложно понятых интересах одной организации изымет имущество другой, то содеянное хищением не считается, так как в конечном счете собственником по-прежнему остается социалистическая организация. Вместе с тем практика показывает, что нередко таким путем причиняется немалый ущерб социалистической собственности, охрана которой входит в задачи уголовного законодательства. Нельзя не учитывать и моральный вред,

¹ Всего было распространено 125 анкет, возвращено 97.

² См.: Акимов В.И. Понятие пробелов в праве // Известия вузов. Правоведение. 1969. № 3. С. 110.

³ Лазарев В.В. Понятие пробела в праве // Советское государство и право. 1967. № 4. С. 96.

причиненный подобными явлениями. По всей видимости, здесь есть основания для законодательного вмешательства.

Применение телеологических приемов способствует выявлению намерений законодателя в регулировании каких-то общественных отношений. Если установленные намерения и цели законодателя не закрепляются специальной нормой, хотя по своему значению они должны быть закреплены, мы ощущаем пробел в праве¹. При этом следует учитывать, что некоторые перспективные цели, закрепленные в советском законодательстве, не могут быть полностью гарантированы правовыми нормами, так как достижение этих целей является достоянием более или менее отдаленной перспективы. Вывод об отсутствии здесь пробела подтверждается конкретно-социологическим методом. Возможности использования телеологического толкования как метода установления пробелов в праве обусловлены и тем, что дефекты законодательства в виде пробелов могут быть, в частности, непосредственным следствием: а) недостаточно полного воплощения целей советского права в конкретных нормах; б) несоразмерности цели и средств ее достижения, в) противоречивости целевых установок правовых установлений.

Выше отмечалось, что телеологическое толкование относится к юридическим способам интерпретации советского закона. Оно подвергает анализу в первую очередь правовые акты, которым, как известно, присуща формальная определенность. Поэтому телеологическое толкование, как и другие способы интерпретации права, относится к формально-юридическому методу установления пробелов. Но, поскольку затрагивается социально-политическая направленность закона, целевое толкование не может быть полностью включено в формально-юридический метод установления пробела, оно определенной частью относится к социологическому методу исследования. В силу этой особенности телеологическое толкование может иметь более широкое применение, чем формально-юридические приемы: не только при установлении неполноты отдельных норм и нормативных актов, но и для обоснования необходимости издания отсутствующего закона, которая доказывается преимущественно социологическими средствами. Телеологические приемы могут быть применены в установлении как «объективных», так и «субъективных» первоначальных и последующих пробелов. Цели законодательства отражают определенную направленность, перспективу правового регулирования в той или иной области, в соответствии с которой возможна

¹ См.: Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. С. 65.

оценка с точки зрения необходимости правового закрепления и новых явлений. Законодатель не может предусмотреть все многообразие фактов и явлений в той или иной сфере правового воздействия. В период издания нормативного акта они могут иметь незначительное распространение, а впоследствии развиться и достигнуть степени «зрелости», требующей законодательного вмешательства. Так, в последнее время участились случаи фиктивных разводов супругов, как правило с целью получения каких-то материальных благ (улучшения жилищных условий, оформления прописки и т.п.). Необходимость законодательного регулирования здесь очевидна. (Пока в брачно-семейном законодательстве предусмотрен только фиктивный брак.) Этого требуют общая задача обеспечения адекватности правовых отношений реальным отношениям, цели брачно-семейного законодательства – укрепление советской семьи, всемерной охраны интересов детей, которые могут потом родиться, и др. (ст. 1 КоБС РСФСР).

Телеологическое толкование наряду с другими способами интерпретации правовых норм позволяет получить полное представление о действующих нормах права и тем самым косвенно, в виде негативного заключения, судить о необходимости издания недостающих норм, т.е. определить наличие или отсутствие пробела в праве. Оно находит применение и при восполнении пробелов в праве. Речь идет о соблюдении требований телеологического толкования в правотворчестве. Так, жизнь и юридическая практика свидетельствуют: нынешний порядок ведения, и особенно выдачи, трудовых книжек оставляет щели для уловок. Недобросовестные люди под предлогом «утери» оригинала получают дубликат трудовой книжки, а подчас и не один. Пользуясь этим, они числятся в нескольких местах без разрешения администрации. И везде сполна получают зарплату. Видимо, назрела необходимость уточнения законодательства в этой сфере в соответствии с общими целями правового регулирования, курсом партии и советского государства на повышение организованности, деловитости, дисциплины, что в конечном счете должно послужить интересам самих трудящихся.

При создании правовых норм следует учитывать, что любая из них подлежит толкованию и нуждается в нем, но не всякая норма «выдерживает» это. Чтобы норма удовлетворяла требованиям правореализации, выполняла свою воспитательную функцию, она должна быть удобна для толкования субъектами, которым адресована. Законы должны быть написаны точно со смысловой, а значит, и с телеологической, грамматической и синтаксической точек зрения. Представляется воз-

можным выдвижение гипотезы о том, что чем больше используется телеологическое толкование в правотворчестве, тем меньше возникает необходимость в его применении при правореализации. Понятно, что если в ходе создания нормативного акта его цель точно установлена, согласована с иными законодательными целями, нашла недвусмысленное отражение в норме, то четко отработанный в соответствии с этой целью, ясно сформулированный текст правового установления не вызовет затруднений в его уяснении, более того, необходимость в его интерпретации может вообще не возникнуть («субъективный срез» проблемы толкования, о котором шла речь в гл. I). Как будет показано в следующем параграфе, потребность в целевом интерпретировании особенно остро возникает именно в случаях допущения законодателем различных погрешностей, например противоречивости отдельных предписаний, что в определенной степени является следствием недостаточной правотолковательной деятельности в процессе создания норм. Так, в ходе обсуждения проекта Хозяйственного кодекса СССР юристы-практики отмечали, что «руководители предприятий и организаций видят недостатки действующего законодательства. Ввиду того что оно во многих случаях противоречиво и нелогично, нормы права трудно осваиваются хозяйственными работниками, а цель законодательства становится не вполне ясной»¹. Иногда допускаются противоречивые формулировки даже в одном и том же нормативном акте. Так, в п. 2 принятого в апреле 1986 г. постановления по легкой промышленности предусматривается, что предприятия этой отрасли заключают договоры на сбыт товаров на оптовых ярмарках и им запрещается включать в планы выпуска товары, на которые отсутствуют заказы и не заключены договоры. Таким образом, в целях повышения роли договора в планировании производства вводится общий запрет производства товаров народного потребления в легкой промышленности, если на их сбыт нет договоров. Однако в п. 31 того же постановления указывается, что не закупленные на ярмарках товары могут реализовываться любым предприятиям и организациям торговли. Налицо противоречивость указанных предписаний, несоответствие цели нормативного акта. При таком подходе трудно осуществить на практике заложенную в постановлении прогрессивную задачу повышения роли хозяйственного договора в планировании производства².

¹ Обсуждение проекта Хозяйственного кодекса СССР // Советское государство и право, 1985. № 11. С. 137.

² См.: Лаптев В. Правовые проблемы перестройки хозяйственного механизма // Коммунист, № 8. С. 24.

В связи с этим представляется чрезвычайно важным указание на цели в тексте нормативного акта. В.И. Ленин всегда требовал четкого изложения классово выдержанной целевой аргументации законодательных актов, принимая активное непосредственное участие в создании советской правовой системы, сам также стремился последовательно проводить в жизнь это правило¹. Для буржуазного права характерно сокрытие социальной направленности законов, например, при систематизации буржуазного законодательства придерживаются правила не приводить преамбулы в сборниках официальных собраний законодательства. Это способствует нивелировке политического значения законодательных актов, позволяет применять их для совершенно противоположных целей. Социалистическому государству нет необходимости скрывать цели правового регулирования общественных отношений, оно открыто их провозглашает, используя различные пути. Но здесь существуют еще недостатки, неслучайно в литературе часто обращается внимание на важное требование законодательной техники, состоящее в том, чтобы строго фиксировать цель закона. На необходимость упорядочения обязательной фиксации целей правовых норм указывается и в официальных актах². Насколько это важно, демонстрирует такой факт, имевший место в прошлом. Н.В. Крыленко предлагал при создании уголовного кодекса точно установить цели советского государства в уголовно-правовой сфере, в соответствии с ними, руководствуясь социалистическим правосознанием, определять преступный характер деяний, посягающих на охраняемые уголовным законом объекты³. Конечно, это крайняя точка зрения, современный уровень правового регулирования невозможен без установления конкретных правил поведения, как, впрочем, и без указания на общие цели нормативной регламентации. Закрепление общих целей закона в его тексте действительно очень важно, даже более необходимо, чем вводить указание на цель в каждую норму (это не всегда возможно практически и целесообразно), потому что последнее возможно как-то уяснить в процессе правореализации и предположим, что безошибочно, но общие цели не могут быть отданы на откуп правоприменителю. Определение цели – один из главных моментов в правотворчестве. Например, в законе не закреплена бли-

¹ См., например: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 174; Т. 45. С. 190.

² См.: Предложения по оформлению проектов нормативных актов. М.: Мин. юст. СССР; ВНИИСЗ, 1980. Вып. 85. С. 11.

³ См., например: Крыленко Н.В. Реформа уголовного кодекса. Основные принципы пересмотра уголовного кодекса. М., 1929.

жайшая цель правового регулирования трудовых отношений – содействие в применении гражданами способности трудиться в коллективе рабочих и служащих и участия в распределении продуктов потребления по труду. В статье 1 Основ и ст. 1 КЗоТ РСФСР названы лишь средства ее достижения, задачи трудового законодательства. Перспективная цель трудового права, связанная с превращением труда в первую жизненную потребность, сформулирована в Основых (ст. 1) и КЗоТе РСФСР (ст. 1) без учета последовательности ее достижения во времени в качестве непосредственной задачи трудового законодательства. В преамбуле Основ законодательства о труде и КЗоТ РСФСР было бы целесообразно закрепить конечную цель правового регулирования социалистических трудовых отношений, преследующую их преобразование в коммунистические, превращение трудовой деятельности из средства в цель жизни¹. Естественно, что неразработанность этих вопросов затрудняет толкование и последующую реализацию правовых норм, препятствует их эффективному функционированию. В силу указанных причин необходимо юридическое закрепление обязательной фиксации целей законодателя, учитывая при этом опыт братских социалистических стран. В Социалистической Республике Румынии, например, действует Общая методология законодательной техники, принятая Государственным советом СРР в 1976 г. В официальном тексте закона имеется специальная часть, которая называется «Объяснение мотивов», где формулируются конкретные цели, преследуемые его изданием. Правоприменители вправе ссылаться на них при обосновании своего решения. Характерно, что подобные идеи в определенной степени восприняты в существующих у нас методических правилах и рекомендациях по подготовке соответствующих нормативно-правовых актов². Они подчеркиваются и в ст. 14 Указа о применении Закона о нормативных актах, действующем в НРБ, согласно которой все проекты кодексов, законов или нормативных указов должны сопровождаться специальными мотивировками, где указываются причины, вызывающие необходимость издания соответствующего правового акта, **его цель**, краткое содержание важнейших положений и ожидаемые результаты его применения.

Рассмотренные аспекты проблемы телеологического толкования в процессе создания норм права позволяют, на наш взгляд, выделить

¹ См.: Бегичев Б.К. Цели советского трудового права // Известия вузов. Правоведение. 1980. № 5. С. 44, 46–47.

² См.: Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 154–156.

его и интерпретационную деятельность вообще как один из факторов правотворчества. Это обусловлено тем, что в ходе подготовки нормативных актов учитываются готовые результаты толкования, положения, выработанные праворазъяснительной практикой, воспринимаются законодателем, толкование используется при установлении и восполнении пробелов в праве и т.д. Для такого вывода есть и иные основания, лежащие в плоскости проблем нормотворчества. Совершенствование законодательной деятельности преследует цель обеспечить создание таких законодательных актов, которые бы успешно выполняли свое предназначение. В связи с этим важное значение имеет вопрос об эффективности закона и создании средств, с помощью которых эффективность могла бы проверяться и обеспечиваться. Телеологическое толкование безусловно выполняет здесь обеспечительные функции. Что касается проверки эффективности норм, то в специальной литературе справедливо указывают на необходимость проведения телеологического анализа. Причем заметим, что он имеет место не только при уяснении цели и смысла интерпретируемого закона для последующего сопоставления с практикой его реализации, но и при проверке того, например, насколько адекватно уяснены цели закона его адресатами и субъектами применения, имеется в виду использование социологических приемов телеологического толкования.

Таким образом:

1. Необходимость обеспечения единства и согласованности советского права требует анализа его целей в процессе создания закона, проведения общегосударственной воли в подзаконном правотворчестве, тем самым предполагая и телеологическое толкование, которое включается в механизм проверки издаваемых актов на соответствие общегосударственным интересам в регулируемой ими области. Телеологическое толкование является одной из специфических гарантий обеспечения согласованности содержания подзаконных актов с вышестоящими нормативными актами, недопущения превалирования ведомственных целей над общегосударственными целями правового регулирования. Данный вид интерпретации права служит достижению соответствия вновь создаваемых правовых актов конституции, учету федерализма советского законодательства, избранию правового средства, адекватного цели нормодателя.

2. Как средство установления пробелов в праве телеологическое толкование находит более широкое применение, чем иные формально-юридические способы. Определенной частью оно относится к социологическим методам установления пробелов в праве.

3. Результаты телеологического толкования позволяют формулировать предложения по совершенствованию некоторых нормативных актов, восполнению пробелов в праве, в чем можно было до некоторой степени убедиться на материале данного параграфа.

4. Максимальное использование возможностей телеологического способа толкования в правотворчестве является важным условием дальнейшей успешной реализации создаваемых норм. Чем больше используется целевое толкование в процессе создания законов, тем меньше возникает необходимость в его применении в ходе осуществления норм.

5. Использование в ходе подготовки нормативных актов готовых результатов толкования, обращение к приемам интерпретации норм при установлении и восполнении пробелов в праве, роль телеологического толкования в обеспечении и проверке эффективности правовых норм позволяют рассматривать толкование как один из важных факторов правотворчества.

§ 2. Использование телеологического толкования советского закона в правоприменительной практике

В соответствии с принципом законности правоприменитель руководствуется в своей деятельности прямыми предписаниями закона. Но, выясняя смысл реализуемой нормы, он всегда должен стремиться определить цель, достижение которой имел в виду законодатель, устанавливая данную правовую норму. Это вытекает из требования полноты и всесторонности выяснения законодательной воли, выраженной в применяемом правовом положении. «Во всех случаях выяснение цели издания нормы является необходимым требованием установления ее действительного смысла в процессе ее применения. Без этого невозможно найти связь между нормой как общим правилом и частным случаем»¹. Социальные цели законодателя выступают в качестве смыслообразующего фактора при анализе нормы права применительно к конкретной, нуждающейся в правовом решении ситуации, мотивов деятельности правоприменителя. Неслучайно процессуалисты, как отмечает Л.Н. Завадская, анализируя процесс выработки и принятия судебного решения, выделяют,

¹ Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. С. 405.

как правило, два основных момента: во-первых, решение принимается на основе правовой нормы, исходя из целей и задач, вытекающих из этой нормы, во-вторых, исходя из конкретных обстоятельств дела с учетом конкретной жизненной ситуации¹. Так, например, в случае раздела имущества – общей совместной собственности супругов – их доли признаются равными. В отдельных случаях суд может отступить от этого правила, исходя из конкретных обстоятельств дела и учитывая, в частности, интересы несовершеннолетних детей, охрана которых является одной из основных целей брачно-семейного законодательства².

Правоприменительная деятельность, основываясь на законности, подчиняется и целесообразности. О необходимости обеспечения в принятом решении целесообразности в рамках закона, как правило, ведут речь, когда в зависимости от обстоятельств дела закон допускает несколько решений одного и того же вопроса. В зависимости от условий, места и обстановки применения закона надо правильно выбрать одно из предлагаемых им решений. А.Т. Боннер указывает, что этого удастся достичь, если субъект, применяющий закон, старается учитывать цели, достигнуть которые стремился в конкретном случае законодатель³, т.е. путем телеологического толкования осуществляемой нормы⁴. Такая ситуация нередко возникает при разрешении споров о праве на воспитание детей. Оба супруга могут претендовать на оставление ребенка у себя, при этом они имеют равные права⁵. Суд должен выяснить возможности для правильного воспитания детей каждого из родителей, при наличии равных условий руководствоваться требованием целесообразности решения, учитывать прежде всего те цели брачно-семейного законодательства, которые включают в себя всемерную охрану интересов детей, обеспечение

¹ См.: Завадская Л.Н. Реализация судебных решений. М., 1982. С. 10.

² Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1983. № 12. С. 8; Бюллетень Верховного Суда СССР. 1985. № 3. С. 24.

³ См.: Боннер А.Т. Применение нормативных актов в гражданском процессе. М., 1980. С. 56–57, 63.

⁴ См.: Рабинович П.М. Упрочение законности – закономерность социализма. Львов, 1975. С. 206.

⁵ В периодической печати все чаще появляются статьи о том, что нередко вопрос об оставлении ребенка у себя ставит его отец, но, как правило, суд на стороне матери (см., например: Кротов Е. Отец-одиночка // Литературная газета. 1984. 25 апреля; Логинова Н. Ура! Папа пришел // Литературная газета. 1984. 13 июня). В связи с этим поднимается вопрос о том, чем руководствуется суд при вынесении решения об оставлении ребенка у матери. См.: Овчинникова И. В интересах ребенка // Известия. 1984. 15 апреля.

их счастливого детства (ст. 1 КоБС РСФСР). То решение будет признано законным и целесообразным, которое в наибольшей степени отвечает интересам детей.

Н.Н. Вопленко правильно, на наш взгляд, указывает, что в правоприменительной деятельности принцип целесообразности следует иметь в виду и тогда, когда принимается в рамках закона единственно возможное решение. Применение материального и процессуального закона во всех случаях должно соответствовать его целям. В противном случае правоприменительный процесс превращается в формально-логическую операцию, лишенную социального смысла¹. Законодатель, издавая норму, предполагает вследствие ее реализации достичь определенных социальных результатов. Пренебречь ими – значит неполно, формально осуществить его волю. Практика показывает, что такие случаи имеют место в судебной деятельности. В постановлении Пленума Верховного Суда СССР «О дальнейшем укреплении законности при осуществлении правосудия» указывалось на необходимость полностью преодолеть формальный подход². Так, например, если обвиняемый по ст. 122 УК РСФСР разыскивался органами милиции в связи с уклонением от уплаты алиментов на детей, суду надлежит при наличии заявления органа милиции одновременно с рассмотрением уголовного дела разрешить и вопрос о взыскании средств за производство розыска. Некоторыми судами высказано мнение, что при отсутствии в материалах дела указанного заявления невозможно разрешить этот вопрос одновременно с рассмотрением дела. Такая позиция признана Верховным Судом РСФСР ошибочной³. Она, на наш взгляд, говорит о формальном применении закона. Данная норма направлена на охрану финансовых интересов государства. Если решение вопроса о взыскании средств за розыск суд будет ставить в зависимость от наличия заявления органа милиции, дело может существенно затянуться, при конкретных обстоятельствах финансовые интересы государства в конечном счете могут пострадать.

Сказанное подтверждает вывод А.С. Шляпочникова о том, что использование телеологического толкования в правоприменении позволяет найти путь к познанию единства социально-политического содержания и формы советского закона, избежать ошибок, связан-

¹ См.: Вопленко Н.Н. Социалистическая законность и применение права. Саратов, 1983. С. 118.

² Бюллетень Верховного Суда СССР. 1987. № 1. С. 9.

³ Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1984. № 2. С. 13.

ных с формально-догматическим истолкованием его текста, что в некоторых случаях имеет место на практике¹.

Таким образом, роль телеологического толкования в правоприменении определяется тем, что оно представляет собой одно из необходимых условий обеспечения законности и целесообразности правоприменения, причем последнее понимается в широком смысле как соответствие применения любой нормы целям правового регулирования.

В литературе отмечается значение телеологического толкования правовых норм, когда нужно уяснить их смысл в связи с изменившейся обстановкой их осуществления, так как цель нормы, состоящая в определенных объективных результатах, достигается в конкретных условиях, вне которых ее реализация немыслима². Так, после социалистической революции применялись некоторые старые законы, но толковались и реализовывались они в соответствии с социалистическими целями законодательства. Этот процесс происходил в первые годы существования советского государства, а также в зарубежных социалистических странах. При составлении Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. были заимствованы некоторые элементы системы, а также внешние формы выражения отдельных гражданско-правовых понятий и институтов передового буржуазного законодательства, которые в условиях диктатуры пролетариата приобретали иной социально-политический смысл и назначение. Поэтому, применяя их в соответствии с волей социалистического законодателя, необходимо было толковать эти нормы исходя из иных классовых целей. В этих условиях важное значение приобрело телеологическое толкование права.

Анализ практики того времени подтверждает, что правоприменители стремились обеспечить в своих решениях реализацию правовых норм в точном соответствии с их целевыми установками³. Серьезная роль отводилась телеологическому толкованию в официальных разъяснениях высших судебных органов⁴. Переход социалистического государства к новой экономической политике вызвал новые формы классовой борьбы буржуазии и ее пособников. Враги советской власти

¹ См.: Шляпочников А.С. Толкование уголовного закона. М., 1960. С. 217.

² См.: Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. М., 1960. С. 410.

³ См., например: Определения Гражданской кассационной коллегии Верховного Суда РСФСР за 1924 г. М., 1925. С. 67; Сборник циркуляров Верховного Трибунала ВЦИКа за 1921, 1922 гг. и Верховного Суда РСФСР за 1923 год с приложением важнейших разъяснений Пленума Верховного Суда РСФСР за 1923 г. М., 1924. С. 64.

⁴ См.: Сборник разъяснений Верховного Суда РСФСР. М., 1932. С. 12, 13.

пытались использовать отдельные правила советских законов вопреки целям социалистического строительства, во вред интересам трудящихся. В целях предотвращения подобных злоупотреблений В.И. Ленин считал, что одним из обязательных требований законности в области осуществления советских правовых норм должно быть соответствие осуществления права тем социальным целям, ради которых установлены правовые нормы. Так, в период подготовки Гражданского кодекса 1922 г. В.И. Ленин потребовал предусмотреть в этом законе возможность «отменять все договоры и частные сделки, противоречащие как букве закона, так и интересам трудящейся рабочей и крестьянской массы»¹. Правовым средством обеспечения этого требования законности явились целевые нормы советского права, закрепляющие юридически обязательные цели осуществления норм институтов и отраслей права. Вполне понятно, что они не реализовывались сами собой. Например, указанные в ст. 1 ГК РСФСР классовые цели, определяющие общее направление гражданско-правового регулирования, должны были быть конкретизированы применительно к формальным требованиям применяемой нормы и конкретным обстоятельствам дела. Это составляло деятельность суда или административного органа по телеологическому толкованию законодательства². В те годы довольно часто прибегали к самостоятельному применению целевых норм права, особенно ст. 1, 30 ГК РСФСР³.

Современная правоприменительная практика дает интересный и довольно обширный материал использования приемов телеологического толкования советского закона. Переходя к конкретному анализу роли целевой интерпретации действующего законодательства в его правильном осуществлении, представляется уместным отметить, что необходимость целевого толкования при применении правовых норм подчеркивается на уровне официального разъяснения, осуществляемого высшим органом власти⁴. В § 6 Закона о международных хо-

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 401.

² См.: Определения Гражданской кассационной коллегии Верховного Суда РСФСР за 1925 год. М., 1926. Вып. 2. С. 189.

³ См., например.: Определения Гражданской кассационной коллегии Верховного Суда РСФСР за 1924 г. С. 159; Определения Гражданской кассационной коллегии Верховного Суда РСФСР за 1925 г. Вып. 2. С. 44, 164–165; Определения Гражданской кассационной коллегии Верховного Суда РСФСР за 1924 г. С. 163–164 и др.

⁴ См., например: Постановление Президиума Верховного Совета СССР «О практике применения законодательства о порядке наименования и переименования административно-территориальных единиц и населенных пунктов» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 39. Ст. 642.

зайствованных договорах прямо указывается, что «при толковании договоров должны учитываться цель договора и прочее его содержание...»¹.

Учет целей советского законодательства при решении конкретного дела обусловлен не только необходимостью обеспечения целесообразности правоприменения. Это связано и с потребностью реализации в нем ценностного подхода к отдельным институтам, нормам права. Применение закона нельзя сводить только к применению диспозиции или санкции норм. Оно отличается большей сложностью. В правоприменительной деятельности отражаются законодательные оценки, содержащие ценностное отношение к институтам, нормам данной отрасли права. Осуществляя конкретные нормы, правоприменитель неминуемо путем толкования выясняет ценностные позиции законодателя, включающие его целевые установки².

Таким образом, телеологическое толкование всегда с необходимостью входит в правотолковательный процесс, предшествующий применению закона. В некоторых ситуациях целевое толкование особенно необходимо. На это уже указывалось в литературе. Так, А.С. Пиголкин, рассматривая некоторые формы неясности правовой нормы (расплывчатость, двусмысленность нормы и т.д.), в качестве критериев, применяемых при толковании в таких случаях, указывает ряд объективных факторов, установление которых связано именно с целевым уяснением смысла закона. В частности, речь идет о необходимости понимать неясную норму в том смысле, который наиболее полно отвечает общему направлению политики Коммунистической партии и принципу целесообразности. А.С. Пиголкин подчеркивает также, что неясная норма должна толковаться в том смысле, который наиболее полно отвечает охране прав и законных интересов граждан. Гуманизм – это одна из основных направленностей советского права, нередко закрепляемая в целевых нормах различных отраслей законодательства. Наконец, в качестве такого критерия рассматривается ближайшая и конечная цель издания данного нормативного акта³.

¹ См.: Gesetz fiber Internationale wirtschaftsvertrage. Berlin, 1978. С. 12; см. также § 42, 99 Закона. С. 23, 40.

² См.: Петрухин И.Л., Батуров Г.П., Морщакова Т.Г. Теоретические основы эффективности правосудия. М., 1979. С. 69–70; Vicher Ch. Problemes d'interpretation juridique en droit internationale public. Paris, 1963. P. 14–15.

³ См.: Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. С. 101–104, 106.

Анализ правоприменительной практики, а также результатов анкетирования судей ТАССР¹ показывает, что потребность в целевом интерпретировании смысла правовых установлений возникает особенно остро в следующих ситуациях: а) при наличии множественности норм, имеющих отношение к делу; б) при применении разноотраслевых правовых норм; в) при наличии противоречий между отдельными правовыми предписаниями; г) при пробелах в праве; д) в случаях, когда при решении дела допускается усмотрение в рамках закона; е) при наличии неясных текстуальных формулировок закона; ж) при реализации конституционных положений; з) при применении локальных норм.

При множественности правовых норм, имеющих отношение к делу, необходимо обеспечить правильную реализацию всей их совокупности применительно к конкретному рассматриваемому случаю. Каждое из правовых предписаний преследует свою определенную цель и может служить самостоятельным правовым основанием при разрешении того или иного вопроса, но в соответствии с фактически сложившейся спорной ситуацией эти нормы должны быть применены вместе. При этом следует иметь в виду нечто общее, что объединяет различные правила, предусмотренные этими нормами, и позволяет применить их единой совокупностью. Таким ориентиром может служить общий объективный результат, на достижение которого все они в конечном счете направлены (имеются в виду цели института, отрасли права, нормы которых реализуются). Причем их общая цель должна быть конкретизирована применительно к данной ситуации, нуждающейся в правовом решении. В анкетах 23% судей² указали на необходимость обращения к целям законодательства при множественности применяемых норм.

Сравнительно немногие (11%) отметили это и относительно тех случаев, когда к рассматриваемому делу имеет отношение не простая совокупность норм, а разноотраслевые правовые предписания³. Например, в рамках разрешения трудовых споров кроме норм трудового законодательства применяются нормы пенсионного права, зако-

¹ Мы далеки от того, чтобы распространять полученные выводы анкетирования на всю советскую судебную практику. Они использовались как материал для анализа, выдвижения гипотез настолько, насколько нашли подтверждение в иных официальных актах толкования и юридической литературе.

² В анкетах предлагалось несколько вариантов ответов, поэтому общая сумма процентов судей, указавших на ту или иную ситуацию, превышает 100%.

³ См. также: Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1975. № 2. С. 5; 1983. № 11. С. 9 и др.

нодательство о здравоохранении, Воздушный кодекс СССР, Устав железной дороги, различные локальные нормы и т.д. Следует учитывать специфику направленности правового регулирования этих отраслей, но во главу угла должны быть поставлены, на наш взгляд, основные цели, в данном случае, видимо, цели трудового права, все остальные должны способствовать их достижению. Не исключена возможность конкуренции целей, но примат должен отдаваться, в зависимости от категории дела, тем, которые наиболее предпочтительны с точки зрения интересов государства, охраны интересов прав граждан.

44% судей указали на необходимость в целевом интерпретировании при столкновении с противоречиями в праве. Имеются в виду случаи, когда противоречивая норма права или две противоречащие друг другу нормы свидетельствуют о несоответствии духа и буквы закона, о его технических недостатках, которые не ведут к пробельности законодательства, а устраняются толкованием. Так, судьями указывалось на противоречивость ст. ст. 53 и 295 УПК РСФСР. Статья 53 в новой редакции предусматривает, в частности, право потерпевшего или его представителя участвовать в судебном разбирательстве. Статья 295, раскрывающая содержание и порядок судебных прений, не указывает потерпевшего или его представителя в качестве их участников наряду с обвинителями, гражданским истцом, гражданским ответчиком или их представителями, защитниками и подсудимым, говорит о его участии только по делам о преступлениях, предусмотренных ст. 112, 130 (частью первой) и 131 Уголовного кодекса РСФСР. В этом смысле ст. 295 противоречит ст. 53 УПК РСФСР. Видимо, при внесении изменений в ст. 53 УПК РСФСР не было соответственно уточнено содержание ст. 295 УПК РСФСР. В практике нет единства по вопросу о возможности участия потерпевшего или его представителя в судебных прениях. В данной ситуации необходимо ст. 295 толковать в том смысле, который более всего соответствует задачам охраны прав и законных интересов участвующих в процессе лиц, с учетом целей и содержания более общей нормы ст. 53 УПК. Тогда вывод о возможности участия потерпевшего или его представителя в судебных прениях бесспорен, он основывается на телеологическом и систематическом анализе уголовно-процессуального закона.

Определенные трудности при разрешении дела создает пробельность законодательства. Большинство опрошенных судей (59%) указали на необходимость целевого толкования именно в случае пробелов права. Правоприменительные органы, будучи не вправе самосто-

ятельно устранить пробел, могут до законодательного урегулирования вопроса преодолеть его дозволенными законом средствами. Наиболее последовательно задачам укрепления социалистической законности отвечает аналогия закона. Законодатель очень редко сам определяет возможность использования какой-то нормы по аналогии¹. Поэтому основная особенность правоприменительного процесса заключалась в том, что в составе того же правового института или отрасли требуется отыскать правовую норму, которая по оценке правоприменителя регулирует сходные отношения и поэтому может быть применена вместо недостающей нормы. Использование аналогии закона должно подчиняться ряду требований. В частности, индивидуальное предписание, выработанное посредством аналогии, должно соответствовать общим началам, принципам законодательства, служить целям и задачам той или иной отрасли права. Применение аналогии должно удовлетворять всем требованиям правомерности актов применения права, должно быть законным, обоснованным, справедливым, целесообразным и т.д. Эти требования отражают общий принцип правоприменения – его целесообразность. При пробелах он приобретает особое значение. В случае отсутствия прямого законодательного установления цели законодателя выполняют роль материального ориентира при определении его воли в данной ситуации, а следовательно, способствуют и нахождению необходимой сходной нормы. Путем целевого толкования происходит также наполнение вырабатываемого в результате применения аналогии закона индивидуально-правового предписания социальным смыслом.

При отыскании аналогичной нормы правоприменитель определяет ее цель, насколько она близка к пробельной ситуации. Возможно, законодатель имел в виду урегулировать и аналогичные вопросы, тогда следует говорить не о применении правовой нормы по аналогии закона, а о ее расширительном толковании в соответствии с целью законодателя.

Поскольку применяемое правило аналогичной нормы регулирует спорное отношение, находящееся в той же сфере правового регулирования, что и нерегламентированное законодателем, последствия осуществления норм здесь должны быть схожи, могут совпадать. И тем не менее механическое перенесение содержания и целей аналогичной нормы на данное, видимо, неприемлемо. Поэтому применение закона по аналогии включает в себя телеологическое толкование соответствующей отрасли законодательства – определение ее

¹ См. например: Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 11. Ст. 177.

целей и задач, конкретизацию применительно к рассматриваемой ситуации, соотнесение с ней смысла правового предписания, предусмотренного сходной нормой.

В случае отсутствия правовой нормы, регулирующей сходное отношение в рамках одной отрасли, прибегают к субсидиарному применению норм смежной, родственной отрасли.

Своеобразие субсидиарного применения права выражается в том, что правоприменитель выходит за рамки нормативного регулирования соответствующей сферы отношений и отыскивает конкретную правовую норму, регулирующую сходный случай из другой, смежной отрасли права. Как и при аналогии закона, действие правовой нормы при ее субсидиарном применении распространяется на отношения, не являющиеся непосредственным предметом ее регулирования. Поэтому следует согласиться с тем, что субсидиарное применение есть аналогия закона, но уже на более высоком уровне¹. Значит, как и при аналогии закона, индивидуальное предписание, выработанное посредством субсидиарного применения норм, должно быть целесообразным, служить целям и задачам той или иной отрасли права. Здесь также имеет место анализ законодательства с точки зрения его целей, причем с учетом такой особенности: используемые нормы смежной, родственной отрасли права необходимо толковать в целях достижения результатов, которые составляют задачи отрасли, где, таким образом, преодолевается пробел, а не той отрасли, откуда эти нормы «заимствуются».

В тех случаях, когда в действующем законодательстве отсутствует конкретная правовая норма, предусматривающая сходные отношения, в качестве средства преодоления пробела используют аналогию права. В решении юридического дела с помощью аналогии права проявляется непосредственное регулирующее значение правовых принципов и целей. В обычной правоприменительной ситуации общие цели законодательства действуют опосредствованно, путем обеспечения соответствия применения формально-определенных юридических норм общему целевому предписанию, которое достигается путем телеологического толкования². «Орган, применяющий аналогию права, должен основывать свое решение в первую очередь на общих положениях нормативных актов, определяющих цели и назначение

¹ См.: Леушин В.И. Динамичность советского права и восполнение пробелов в праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1971. С. 19.

² См.: Рабинович П.М. О юридической природе целей правовых актов // Известия вузов. Правоведение. 1971. № 5. С. 34.

(разрядка моя. – Т.Н.) всего комплекса норм, на принципах, сформированных в преамбуле, в общей части акта»¹. Так, ст. 43 КоБС РСФСР в числе оснований к признанию брака недействительным не предусматривает обман одного из супругов. Однако подобные иски предъявляются и нередко удовлетворяются на основании аналогии права². В соответствии с требованиями социалистической законности при решении дела по аналогии права правоприменитель обязательно должен указать, на каких общих началах законодательства основано это решение. Когда принцип и цели законодательства закреплены в нормативном порядке, тогда затруднений в их нахождении не бывает. Принципы и цели могут быть «как бы “растворены” в праве», пронизывать собой многие правовые нормы³. В этом случае от правоприменителя требуются дополнительные действия по анализу правового материала и выведению правового принципа, определению целевой установки законодателя. Общие принципы и цели законодательства устанавливаются различными путями: исходя из содержания преамбул и других частей закона, индуктивным путем из смысла отдельных норм, с помощью других логических средств. При этом правоприменитель руководствуется политикой Коммунистической партии и Советского государства, социалистическим правосознанием. Эти положения не применяются сами по себе. В свою очередь, они нуждаются в конкретизации, в результате которой правоприменитель формулирует правило для решения конкретного дела. Все указанные моменты, касающиеся установления целей закона, предполагают использование в таких ситуациях различных приемов телеологического толкования. В правоприменительной практике, хотя и не очень часто, встречаются случаи использования аналогии права. Нередко при наличии пробела суд обращается к целям законодательства. Так, например, Агрызский районный народный суд, а затем судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда ТАССР отказали Ч. и Д. в принятии исковых заявлений. Верховный Суд ТАССР признал действия граждан незаконными и не подлежащими судебной защите на основании ст. 2 ГПК РСФСР, в соответствии с которой целями гражданского судопроизводства является, в частности, защита личных и имущественных интересов граждан⁴.

¹ Пиголкин А.С. Обнаружение и преодоление пробелов в праве // Советское государство и право, 1970. № 3. С. 56.

² См.: Боннер А.Т. Указ. соч. С. 109.

³ См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 103.

⁴ См.: Дело № ЗП–1–5/81 г. Архив Верховного Суда ТАССР.

В некоторых случаях законодатель допускает известную степень свободы правоприменителя в разрешении конкретного дела, отказываясь от установления каких-то случаев в самом правовом акте. В таких случаях ведут речь о допущении при решении дела усмотрения в рамках закона. В решении дела активно участвует правосознание применяющих право. Оно предполагает прежде всего идейно выраженные аксиологические ориентации, включая взгляды о целях права, которые наряду с другими ценностными установками правоприменителя оказывают влияние на решение дела по усмотрению. Вместе с тем усмотрение правоприменителя ограничено имеющимися нормами права и нормами, регулирующими отношения, сходные с рассматриваемыми, **предопределено общими задачами и целями**, которые преследует законодатель¹. Следовательно, решение дела по усмотрению предполагает уяснение целевых установок закона как определенных ориентиров, обеспечивающих правильную направленность и суть принимаемого решения. Так, при реализации норм, включающих оценочные понятия, суду недостаточно установить фактические обстоятельства дела, нужно дать им юридическую оценку с точки зрения целей закона. Например, установив при рассмотрении бракоразводного дела факт супружеской неверности, на который истец ссылается как на основание требований, суд должен также ответить на вопрос о том, возможны ли, несмотря на это, дальнейшая совместная жизнь супругов и сохранение семьи². В.В. Лазарев отмечает даже, что случаи решения дел по усмотрению подлежат контролю скорее с точки зрения целесообразности, в то время как решения, выносимые при пробелах, нуждаются в проверке в первую очередь со стороны их законности³.

Необходимость в целевой интерпретации закона может вызвать и несовершенство формы, в которой излагается воля законодателя (24% судей указали на это в анкете). Имеются в виду различные неясности текстуальных формулировок. Так, в ст. 6 Примерного устава ЖСК в качестве условия к вступлению в кооператив сформулировано требование постоянного проживания в данной местности. Последнее выражение толкуется не единообразно. В практике и литературе иногда встречается очень широкое его толкование, включающее пригороды, окрестности населенного пункта. Но большинство исполкомов местных Советов городов страны и авторы правильно

¹ См.: Лазарев В.В. Применение советского права. С. 144–145.

² См.: Боннер А.Т. Указ соч. С. 45.

³ См.: Лазарев В.В. Применение советского права. С. 146.

понимают под выражением «данная местность» конкретный населенный пункт. «Правильность этого вывода будет еще более очевидной, если обратиться к целям кооперативного жилищного строительства. ЖСК образуется для удовлетворения жилыми помещениями постоянных жителей данного города (поселка). Нельзя не учитывать, что возможности жилищного строительства каждого населенного пункта лимитируются материальными ресурсами, достигнутыми темпами развития производства строительных материалов и строительной индустрии. Вот почему в настоящее время прием в ЖСК лиц, проживающих в пригородах и окрестностях, мог бы не ускорить, а скорее затруднить разрешение жилищной проблемы в городах, так как значительную часть новых квартир получили бы не те, кто в них особенно остро нуждается»¹.

Принципиальное положение в реализации норм советского права занимает осуществление конституционных норм. Претворение их в жизнь тесно связано с телеологическим толкованием. В литературе существует несколько мнений по поводу действия конституционных норм. Одни авторы полагают, что конституционные нормы могут и должны применяться самостоятельно без предварительного их развития и конкретизации в отраслевом законодательстве². Согласно другой точке зрения, положения Конституции, провозглашающие права и свободы граждан, реализуются только через конкретизацию в нормах текущего законодательства³. Утверждают также, что прямое действие статей Основного Закона возможно лишь при отсутствии конкретизирующих нормативных актов⁴.

Конституция представляет собой юридический документ, все нормы которого являются непосредственно действующими. Другое дело, что в одном случае они действуют вместе с иными нормами, а в дру-

¹ См.: Хламов И.Т. Жилищно-строительная кооперация в СССР. Саратов, 1982. С. 75–76, 77.

² См.: Венгеров А.Б. Проблемы непосредственного действия советских конституционных норм. В кн.: Проблемы конституционного права. Саратов, 1969. С. 83; Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971. С. 190; Еременко Ю.П. Политические и правовые аспекты реализации Конституции СССР. В кн.: Конституционная система развитого социализма. М., 1980. С. 40; Михалева Н.А. Социалистическая конституция. М., 1981. С. 142–143; Стумбина Э.Я., Кузнецов А.В., Эглитис В.В. Механизм реализации конституции. Рига, 1984. С. 16–17.

³ См., например: Орзих М.Ф. Формы реализации норм социалистического права // Советское государство и право. 1968. № 2. С. 103.

⁴ См.: Смоляруч В.И. Подлинный манифест освобожденного труда // Советское государство и право. 1978. № 6. С. 44.

гом, ввиду отсутствия таковых, – отдельно. Это касается не только норм общерегулятивного характера и непосредственного регулирующего действия, но и положений Преамбулы и раздела I Конституции, содержащих нормы-принципы, нормы-цели. Последние пронизывают собой все иные конституционные нормы и текущее законодательство, служат политико-правовым ориентиром при их толковании (прежде всего, в телеологическом толковании) в правотворчестве и правоприменении. Кроме того, нормы-цели, нормы-задачи, нормы-принципы в своеобразной (программно-целевой) форме непосредственно реализуются в деятельности правоприменителей¹. Естественно, эта их реализация предполагает соответствующее интерпретирование применительно к конкретной ситуации, иначе говоря, путем телеологического толкования юридически обеспечивается следование целям и задачам государства всех государственных органов и должностных лиц.

Уголовная ответственность должна основываться только на уголовном законодательстве. Вне этого предела конституционные нормы могут и должны в необходимых случаях применяться самостоятельно, т.е. без обязательного предварительного их развития и конкретизации в отраслевом законодательстве². Хотя, конечно, самостоятельное применение этих норм невозможно без соответствующего толкования, в частности и телеологического. Сформулированное в очень общей форме правовое положение необходимо интерпретировать таким образом, чтобы им можно было воспользоваться как определенным ориентиром поведения в конкретной ситуации. Возможность самостоятельного применения в первую очередь касается конституционных норм, закрепляющих права и свободы граждан. Наличие опосредствующих нормативных предписаний не отрицает их прямого действия. Как правильно отмечено в литературе, здесь речь идет прежде всего о реализации конституционной нормы, а не норм обыкновенного закона, принятого в соответствии с Конституцией³. Конкретизация предполагает создание правового механизма, проверяющего соответствие обычных норм конституционным нор-

¹ См.: Мазаев В.Д. Вопросы реализации конституционных норм следователем. В сб.: Проблемы применения правовых норм на предварительном следствии. Волгоград, 1982. С. 15–16.

² См.: Венгеров А.Б. Проблемы непосредственного действия советских конституционных норм. С. 83.

³ См., например: Ильинский И.П. К вопросу о правовой природе и механизме действия советских конституционных норм. В сб.: Конституционная система развитого социализма. М., 1980. С. 12.

мам¹. Телеологическое толкование с необходимостью входит в данный механизм. Так, судебные органы, применяя правовые нормы, толкуют их с точки зрения логической взаимосвязи, согласованности и соответствия конституционным положениям². Например, в практике имели место случаи отмены судебных решений в связи с несоблюдением конституционных принципов³. Разъясняя задачи судов при рассмотрении той или иной категории дел, высшие судебные органы также обращаются к конституционным нормам, дают целевое толкование ряда процессуальных норм⁴.

К ситуациям, когда целевая интерпретация закона особенно необходима, относятся и случаи решения дел с применением локальных норм (15% судей подтвердили это в анкете). Например, на практике довольно часто применяются положения о премировании рабочих и служащих, действующие на предприятиях, в учреждениях и организациях, положения о выплате вознаграждения по итогам годовой работы, уставы ЖСК, дачных и садоводческих товариществ и т.д. При применении указанных норм необходимо проверить их соответствие закону, его целям⁵. В актах местного правотворчества должны строго соблюдаться общегосударственные интересы, задачи правового регулирования данной области отношений, нельзя допускать превалирования местных, ведомственных интересов. Путем телеологического толкования в правоприменении осуществляется косвенный контроль за законностью и целесообразностью локальных нормативных актов.

Исследование правоприменительной практики свидетельствует о том, что в основном нормы права толкуются и осуществляются в соответствии с теми целями, которые имелись в виду законодателем при их создании. Однако в их понимании встречаются и ошибки⁶. Для иллюстрации сказанного сошлемся на практику реализации правовых актов, предусматривающих усиление борьбы с нетрудовыми доходами. В ряде мест после опубликования этих нормативных материалов по инициативе местных финансовых органов были до-

¹ См.: Венгеров А.Б. Проблемы непосредственного действия советских конституционных норм. С. 77.

² Бюллетень Верховного Суда СССР. 1986. № 3. С. 16.

³ Там же. С. 31.

⁴ Там же. С. 25, 19.

⁵ Бюллетень Верховного Суда СССР. 1983. № 3. С. 25.

⁶ См., например: Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1982. № 8. С. 14; Бюллетень Верховного Суда СССР. 1984. № 1. С. 22.

пущены существенные перегибы, например лишены права заниматься ремонтом автомашин лица, которые вполне успешно трудились на этом поприще и исправно платили налоги. Нетрудовой доход – это доход, полученный без применения личного общественно полезного труда. Но исходя из чего можно считать нетрудовым доход, полученный в результате работы, причем зачастую очень нелегкой? «Пресекая нетрудовые доходы, – говорилось в Политическом докладе XXVII съезду КПСС, – нельзя допустить, чтобы падала тень на тех, кто честным трудом получает дополнительные заработки. Более того, государство будет способствовать развитию различных форм удовлетворения спроса населения и оказания услуг»¹. В рассматриваемой ситуации речь идет о трудовых заработках, как раз и направленных на удовлетворение необходимых потребностей граждан, остро нуждающихся в расширении сферы услуг. Однако непонимание целей правовых норм привело к тому, что государство лишилось дохода, а граждане не получили необходимые им услуги либо вынуждены обращаться к тому же мастеру, который работает теперь нелегально и требует более высокую оплату, компенсируя «производственный риск». Законность нельзя, конечно, противопоставлять целесообразности, но ее нельзя противопоставлять и разуму, здравому смыслу, цели, ради которой закон принят². На наш взгляд, подобные ошибки свидетельствуют о недостаточной правотолковательной практике, возможно, и о неумении применять приемы толкования³. Известно, что от такого умения во многом зависит принятие правильного решения. Дело в том, что практически отсутствуют источники, из которых можно было бы почерпнуть сведения о том, какие приемы и каким образом использовались правоприменителем. Публикация подобных материалов имела бы смысл особенно в случаях, когда речь идет о нормативных положениях, толкование и применение которых на практике вызывает затруднение, послужила бы в конечном счете единообразному толкованию и применению законодательства различными субъектами. В этом отношении очень ценными являются ежегодно издаваемые комментарии судебной и арбитражной практики, комментарии к кодексам и другим нормативным актам. Этому

¹ Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. С. 47.

² Темушкин О. Эксперимент против схемы // Литературная газета. 1986. 17 сентября.

³ В печати сообщалось о неправильных действиях горисполкома и его комиссий в отношении лиц, занимающихся ведением подсобного хозяйства, которые были следствием своевольного, неверного толкования инструкции. См.: Гамаюнов И. Криминальный помидор // Литературная газета. 1987. 12 августа.

вопросу следовало бы больше уделять внимания в официальных актах толкования. В Бюллетенях Верховных Судов, по существу, публикуются готовые результаты толкования норм, положенные в основу решений судов различных инстанций, но мало акцентируется внимания на путях, которыми суд пришел к тому или иному выводу относительно содержания и целей применяемого закона. На наш взгляд, было бы целесообразно уделять больше места, например за счет сокращения изложения фактической фабулы дела, повторения текстов тех или иных статей закона, такому анализу законодательства.

Ошибки в применении закона могут быть следствием игнорирования его целей. Закон о статусе народных депутатов в СССР, утверждающий правовые гарантии депутатской неприкосновенности, принят для того, чтобы депутат мог, не опасаясь каких-либо и чьих-либо посягательств, выполнять свои депутатские обязанности. Разумеется, что это должны быть действия во имя блага людей, а не во вред им. Однако еще встречаются случаи, когда исполкомы, игнорируя указанные цели закона, вопреки фактам берут под свою защиту лиц, совершивших уголовное преступление¹. Правоприменительная практика дает также примеры подмены целей закона иными целями, так называемыми интересами дела. Так, в печати сообщалось, что по указанию одного горисполкома бюро обмена не принимает документы при обмене квартиры «большую на меньшую». Закон, как известно, запрещает подобный обмен лишь в случаях обнаружения спекулятивных намерений. Цель законодательной позиции ясна. По жилищному закону излишки изъятию не подлежат. Значит, при отказе в обмене они так и останутся излишками. А при разрешении могут удовлетворить какую-то большую семью из меньшей квартиры и снимут ее с очереди на улучшение жилищных условий. В других городах эти обмены широко практикуются. Здесь же исполком считает, что любое улучшение должно идти только через отдел учета и распределения. Поэтому, исходя из «интересов дела», указанные органы запрещают обмены, тем самым отступая от действительных целей закона, нарушая правовые нормы. К чести судебных органов следует отметить, что они не шли на поводу антизаконных решений местной исполнительной власти, разрешая иски в пользу граждан².

¹ См., например: Прохоров Б. С депутата спрос вдвойне // Советская Россия. 1985. 12 ноября; Зенков В. Прокурор на страже ГОСТа // Комсомольская правда. 1987. 6 февраля.

² См.: Пархомовский Э. Нарушенный обмен // Известия. 1983. 29 апреля.

Большинство опрошенных нами судей (72%) указали, что не имели в своей практике случаев неясности целей применяемых норм. Если учесть, что в основном судебные работники – это высококвалифицированные юристы с высоким уровнем правосознания, то безусловно верно, что они прекрасно представляют себе цели советского законодательства, правильно ориентируются в политике партии и государства в различных правовых сферах. Тем не менее ошибки в правоприменении из-за неточного целевого толкования встречаются. Поэтому здесь можно говорить о некоторой самоуверенности судей в этом вопросе, вследствие которой цели норм иногда упускаются из виду, не игнорируются, не понимаются ошибочно, а именно остаются в стороне при уяснении смысла нормативных установлений¹. Видимо, неслучайно высшие судебные органы нередко апеллируют к целям правовых норм. Так, анализ деятельности Верховного Суда СССР за 1984 г. показал, что высший судебный орган страны не менее 24 раз обращался в своих официальных актах к целям советского законодательства. Хотя безусловно, что любое толкование закона, даваемое судами, есть и результат его телеологической интерпретации, так как без учета целей норм невозможно полно и правильно раскрыть их смысл. Указанный результат включает только те случаи, когда то или иное положение закона толкуется в первую очередь исходя из его целей, когда непосредственно разъясняются, напоминаются сами цели применяемых норм. Часто в постановлениях Пленума Верховного Суда СССР, обзорах судебной практики, решениях коллегий по отдельным делам встречаются именно напоминания о целях советского законодательства². Верховный Суд СССР обращает внимание нижестоящих судов на цели законов, если они по каким-то причинам не учитываются. Например, в одном из постановлений Пленум Верховного Суда СССР указывал: «В целях обеспечения гласности судебного разбирательства судам следует принимать меры к точному соблюдению требований закона о том, что рассмотрение дел проводится в открытых заседаниях, за исключением случаев, прямо указанных в законе...» В связи с этим предлагалось устранить факты воспрепятствования лицам, присутствующим в зале суда, в ведении записей по ходу судебного процесса³.

В постановлениях пленумов высших судебных инстанций решения по отдельным делам включают в непосредственные разъяснения

¹ См., например: Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1983. № 11. С. 10.

² См., например: Бюллетень Верховного Суда СССР. 1984. № 3. С. 24, 30, 31, 34; 1985. № 4. С. 10; 1987. № 1. С. 11.

³ Бюллетень Верховного Суда СССР. 1987. № 1. С. 10.

целевых установок законодателя. В постановлении Пленума Верховного Суда СССР «О судебной практике по делам об изнасиловании» указывалось: «...при решении вопроса об уголовной ответственности лиц, не достигших совершеннолетия, за половое сношение с лицом, не достигшим половой зрелости... суды должны учитывать, что закон в указанных случаях направлен на охрану нормального развития несовершеннолетних обоего пола»¹. Нередко цели правовых установлений раскрываются и в комментариях арбитражной практики², часто разъясняется смысл тех или иных норм исходя из их целей³. Так, в судах по-разному решается вопрос о том, каким по размеру должно быть помещение при выселении с предоставлением другого жилого помещения. Верховный Суд СССР разъяснил, что если лицам, уволенным по основаниям, предусмотренным ч. 3 ст. 37 Основ жилищного законодательства, при выселении давать жилое помещение по нормам предоставления жилой площади в данном населенном пункте, то теряет смысл применение этого закона, так как он перестает быть мерой воздействия в отношении лиц, увольняющихся по собственному желанию без уважительных причин либо уволенных за нарушение трудовой дисциплины или совершение преступления. Иначе говоря, эта позиция судов, по мнению Верховного Суда СССР, не соответствует цели закона. Неприемлемой является и возможность предоставления жилой площади исходя из нормы постановки на учет. В этом случае у выселяемого сразу возникает право требовать постановки его на учет в исполкоме местного Совета как нуждающегося в улучшении жилищных условий. При таком положении обязанность организации, в доме которой проживает подлежащее выселению лицо, обеспечить его пригодным для проживания жилым помещением будет фактически переложена на исполком. Исходя из этого отвечающим требованиям ч. 3 ст. 37 Основ признано предоставление помещения, по размеру превышающего норму постановки на учет в данном населенном пункте, но менее нормы, по которой обеспечиваются жилыми помещениями граждане, нуждающиеся в улучшении жилищных условий⁴.

¹ Бюллетень Верховного Суда СССР. 1984. № 4. С. 35; см. также: Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1986. № 11. С. 7, 8; 1987. № 1. С. 1–2; № 3. С. 13.

² См.: Комментарий арбитражной практики. М., 1983. Вып. 16. С. 25, 47, 58, 83; см. также: Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1986. № 11. С. 7, 8; 1987. № 3. С. 13; № 1. С. 1–2.

³ Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1987. № 1. С. 2; № 6. С. 15.

⁴ Бюллетень Верховного Суда СССР. 1984. № 1. С. 39; см. также: Бюллетень Верховного Суда СССР. 1983. № 3. С. 28–29; 1984. № 3. С. 27; Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1983. № 12. С. 6, 8, 10; 1985. № 7. С. 15; Комментарий арбитражной практики. М., 1978. Вып. 11. С. 108–109, 112–118; Вып. 16. С. 8–9, 11.

Таким образом:

1. Роль телеологического толкования в правоприменении определяется тем, что оно представляет собой одно из необходимых условий его законности и целесообразности, реализации ценностного подхода к институтам и нормам права в процессе правоприменения.

2. Потребность в целевом интерпретировании возникает особенно остро в следующих ситуациях: а) при наличии множественности норм, имеющих отношение к делу; б) при применении разноотраслевых правовых норм; в) при наличии противоречий между отдельными правовыми предписаниями; г) при пробелах в праве; д) в случаях, когда при решении дела допускается усмотрение в рамках закона; е) при наличии неясных текстуальных формулировок закона; ж) при реализации конституционных положений; з) при применении локальных норм.

3. Телеологическое толкование закона в правоприменении выступает одним из средств, способствующих совершенствованию законодательства.

4. В целях обеспечения единообразного толкования и применения советского права во избежание ошибок представляется необходимым в официальных интерпретационных актах больше внимания уделять тем приемам, с помощью которых суд пришел к выводу относительно содержания и целей применяемого закона.

§ 3. Значение разъяснения целей советского закона для реализации его воспитательного воздействия

Одна из основополагающих идей, проходящих через все решения XXVII съезда КПСС, – повышение эффективности человеческого фактора, развитие творчества, заинтересованности и инициативы советских людей, гуманизация всех сфер жизни советского общества. В условиях расширения социальных и экономических задач, стоящих перед советским народом, особенно возрастает ответственность личности перед обществом, повышается требовательность к организованности и дисциплине всех его членов. Соответственно огромное значение приобретает широкая пропаганда советского законодательства, воспитание у всех членов общества уважения к закону, неукоснительное соблюдение требований законов государственными органами, всеми должностными лицами, каждым советским гражда-

нином. Высокую юридическую культуру, правовую пропаганду и правовое воспитание справедливо рассматривают как один из важнейших участков правового обеспечения перестройки¹.

Ориентация на человека, на полную реализацию его творческого потенциала в решении актуальной задачи достижения нового качественного состояния нашего общества предъявляет повышенные требования к системе правового воспитания граждан, определяет необходимость рассмотрения государственных и правовых институтов сквозь призму интересов и потребностей человека, их гуманистической, нравственной направленности².

В связи с этим возрастает актуальность проблем толкования права. «Объяснение смысла и целей (разрядка моя. – Т.Н.) права в процессе его реализации, отмечает Н.Н. Вопленко, – одна из всеобщих функций толкования, которая преследует цели предупреждения правонарушений и воспитания убежденности в справедливости правовых норм и необходимости их безусловного соблюдения. Этой цели служат как официальное, так и неофициальное толкование, различные его виды и уровни»³.

С точки зрения воспитательного воздействия на субъектов права целевое толкование советского законодательства приобретает особо важное значение. Воспитательная роль социалистического права вообще связывается с пониманием и восприятием его конечных целей массами⁴. «Гуманная, рациональная и выражающая волю всего советского народа цель советского права является моральным стимулом, фактором, который воспитывает уважение к авторитету советского права, предопределяет сознательное, добровольное соблюдение, а в надлежащих случаях и активное исполнение правовых предписаний»⁵. Неслучайно законодатель вводит в нормативные акты указания на цели, снабжая их развернутыми преамбулами, специальными целевыми статьями. В целях советского законодательства заложен большой воспитательный потенциал. Они наряду с иными факторами повышают роль законодательства, его идейно-пропагандистское, нравственное и информационно-воспитательное воздей-

¹ См.: Алексеев С.С. Право и перестройка. Вопросы, раздумья, прогнозы. М., 1987. С. 37.

² См.: Кудрявцев В.Н., Лукашева Е.А. Государство, право, человек // Коммунист. 1986. № 9. С. 92.

³ Вопленко Н.Н. Социальная законность и применение права. С. 109.

⁴ См.: Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. С. 95.

⁵ Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 459.

стве на общественное и индивидуальное сознание, на повышение общей культуры людей.

Советское общенародное право оказывает влияние на конкретные элементы правового сознания. Речь идет о правовых знаниях, ценностно-правовых ориентациях, социально-правовой активности граждан, закреплении привычки правового поведения. Специфичность объекта предполагает и своеобразие форм воспитательного воздействия права. Это мотивационное воздействие права. Оно осуществляется предписаниями правовых норм: дозволениями и запрещениями¹. Однако бесспорно, что в этом участвуют и акты, раскрывающие цели нормативных установлений². Цели советского законодательства оказывают воздействие на все указанные выше элементы правового сознания. Они включаются в правовые знания, входят в рациональный элемент правовоспитательного процесса.

Использование любого субъективного права или свободы в соответствии с их назначением и целями, указанными в законе, служит основным критерием правомерного поведения в социалистическом обществе. Это закреплено в Конституции СССР: «Использование гражданами прав и свобод не должно наносить ущерб интересам общества и государства, правам других граждан» (ч. 2 ст. 39 и соответствующие статьи конституций союзных и автономных республик). Конституция СССР указывает на недопустимость использования основных прав и свобод вопреки общественным интересам (ст. 13, 17). В ряде статей Конституции СССР при определении прав граждан существо субъективных прав ставится в непосредственную зависимость от целей коммунистического строительства в соответствующей сфере отношений (ст. 47, 50, 51). Следовательно, содержание правомочий, допускаемых законодателем, должно быть уяснено в соответствии с указанными целями. Использование их в противоречие с этими целями является основанием для признания их неправомерными. Например, использование свободы слова для ведения антисоветской пропаганды противоречит интересам народа и целям укрепления и развития социалистического строя (ст. 50 Конституции СССР), и это следует рассматривать как уголовное преступление. Иногда закон прямо требует определения его целевого назначения

¹ См.: Бариашова Л.П. К вопросу о механизме реализации воспитательной функции советского права. В сб.: Актуальные проблемы государства и права в современный период. Томск, 1981. С. 10–11.

² См.: Чернобель Г.Т. Логическая структура нормативного акта и ее роль в реализации права. Труды ВНИИСЗ. М., 1981. Вып. 21. С. 6.

для правильной реализации. В ст. 49 ГК РСФСР говорится о недействительности сделки, совершенной с целью, противной интересам государства и общества. Эта норма находит довольно широкое применение в практике¹. Неслучайно в постановлениях пленумов высших судебных органов судам указывается на необходимость тщательно выяснять действительные цели правонарушителей².

Таким образом, для законодателя, правоприменителя небезразличны мотивы человеческой деятельности и цели, к которым стремятся люди³. Поэтому законодатель, регламентируя ту или иную деятельность, определяет цель как результат этой деятельности. А коль скоро одним из условий правомерности осуществления субъективных прав граждан является соответствие этой деятельности целям закона, то очевидно, что гражданин должен четко уяснить легальную цель осуществляемого им субъективного права и убедиться, что его личная цель совпадает с целью правовой нормы. Всякая практическая деятельность индивида – это целеполагающая деятельность⁴. Ф. Энгельс писал: «Ничто не делается без сознательного намерения, без желаемой цели»⁵. Целенаправленность действия субъекта предполагает ее соотнесение в регламентируемой ситуации с легальной целью, в противном случае они будут признаны несоответствующими закону с вытекающими отсюда неблагоприятными последствиями. В постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 25 марта 1982 г. «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об установлении отцовства и о взыскании алиментов на детей и других членов семьи» указывалось, что если иск предъявлен в целях необоснованного снижения размера взыскиваемых алиментов на детей от другой матери или в целях, направленных на уклонение ответчика от выполнения обязательства перед другими лицами, например по возмещению причиненного ущерба, суд отказывает в таком иске⁶. Так, суд отказал в удовлетворении иска о взыскании алиментов, так как установил, что ответчик выполняет свои обязанности по содержанию

¹ См., например, дела, связанные с продажей автомобилей по договору комиссии через автомагазины, когда продавец помимо оговоренной в договоре суммы в целях неосновательного обогащения получает дополнительные денежные суммы. Архив Верховного Суда ТАССР, наряд № 10, дело № 36–6–282 и др.

² Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1987. № 3. С. 8.

³ Бюллетень Верховного Суда СССР. 1986. № 3. С. 21; № 5. С. 35; 1987. № 2. С. 13, 15, 29.

⁴ См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 29. С. 170.

⁵ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 21. С. 306.

⁶ Бюллетень Верховного Суда СССР. 1983. № 3. С. 15.

и воспитанию детей, и в действительности, предъявляя иск, истица и ответчик стремились уменьшить размер денежных удержаний в пользу гражданина, которому причинен ущерб. Законодатель, устанавливая в законе алиментные обязанности родителей, имел в виду обеспечение их участия в расходах по содержанию несовершеннолетних и нетрудоспособных совершеннолетних детей, нуждающихся в помощи. Сопоставив их цели с целевой установкой подлежащей применению правовой нормы, суд вынес решение об отказе в иске¹.

Субъекты права могут преследовать самые разнообразные цели. Закон не должен, да и не в состоянии, предусматривать эти многочисленные индивидуальные цели. Он указывает результат, к которому стремился законодатель, устанавливая норму. Лишь в случае противоречия ему личной цели использование субъективного права признается неправомерным. Там, где нет указаний по этому поводу, следует руководствоваться целевой установкой закона по отношению к субъектам, выраженной в общей форме, например, в ст. 5 ГК РСФСР. При осуществлении прав и исполнении обязанностей граждане и организации не должны посягать на интересы всего общества. При соблюдении этого условия государство гарантирует защиту преследуемого субъектом интереса, т.е. придает ему значение «законного интереса»². Цель выступает критерием и определяет пределы правомерности реализации права, за рамками которых можно говорить о злоупотреблении правом.

Использование лишь рационального элемента в правовоспитательном процессе далеко не достаточно. Работа по правовому воспитанию должна быть направлена на формирование и укрепление у людей ценностных ориентаций, совпадающих с ценностными ориентациями законодателя³. В законе ценности закреплены в виде достижения определенных целей правового воздействия. Осознание их демократизма, справедливости, соответствия коренным интересам общества и личности способствует правильному восприятию и обращению правовых ценностей в личный мир субъекта.

Цели советского права являются важным средством формирования социально-правовой активности граждан. Государство, придавая им легальный характер, стремится к формированию у субъекта со-

¹ Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1983. № 2. С. 4; 1984. № 10. С. 15–16.

² См.: Петрухин И.Л., Батунов Г.П., Морщакова Т.Г. Теоретические основы эффективности правосудия. С. 77–78.

³ Неновски Н. Право и ценности. М., 1987. С. 228; Кудрявцев В.Н. Закон, поступок, ответственность. М., 1986. С. 84.

циально-значимых целей, направлению его действий в нужном, полезном обществу направлении. Указанные в праве социальные ориентиры (целевые установки норм) соответствуют интересам отдельной личности и работают на благо всего общества. Следовательно, субъект, ведущий социалистический образ жизни, зная и понимая суть целей норм, проявит максимум активности, в том числе и в сфере, урегулированной правом, стремясь к ним.

Исходя из сказанного становится очевидной роль целевого разъяснения законодательства в реализации его воспитательного воздействия на различных субъектов права. В связи с этим видятся следующие задачи телеологического толкования закона как средства правового воспитания. Важнейшей задачей правового воспитания является обеспечение формирования такого правосознания субъектов права, которое было бы правильным по своему содержанию, соответствовало бы объективным потребностям укрепления социалистической законности. Между тем известно, что нередко оно содержит неверные взгляды о целях советского права. Поэтому распространение и разъяснение положений и требований закона должно включать и информацию о целях советского законодательства¹. Чтобы иметь правильное суждение по тому или иному правовому вопросу, необходим определенный уровень знаний. Так, на пути обеспечения реализации правовых запретов первым шагом является доведение до сведения граждан содержания запрещающих норм. Определенное значение имеет разъяснение целенаправленности этих предписаний, так как в соблюдении правовых запретов особую роль играет правосознание, правовая культура. Подавляющее большинство граждан соблюдают правовые запреты добровольно в силу совпадения личных и общественных интересов, что предполагает знание и правильное понимание ими социальной направленности этих норм².

Кроме того, поскольку подход общественного мнения к социальным явлениям носит ценностный характер, постольку целевое разъяснение должно быть направлено на раскрытие ценностной характеристики закона. Путем раскрытия целей возможно и необходимо

¹ Это важно в плане практической проблемы «правового минимума», т.е. обязательного уровня знания права, которым должен обладать каждый гражданин. См.: Тищенко В.В. Теоретические проблемы правового воспитания в развитом социалистическом обществе: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1982. С. 22–23.

² См.: Иванова З.Д. Запрещающие нормы в механизме правового регулирования // Советское государство и право. 1975. № 11. С. 112.

показывать, что право в социалистическом обществе не только необходимо, но и социальное благо, способное в силу своих объективных свойств принести реальную пользу в решении задач коммунистического строительства. Разъяснение целевых установок нормативных актов может способствовать убеждению людей не только в обязательности соблюдения юридических норм, но и в выгодности этого для самого человека, так как демонстрирует, что в конечном счете они направлены на его благо и никакие сиюминутные, чисто прагматические цели, ложно понятая «польза дела», как бы близка и осязаема она ни казалась, не должны подавлять истинный смысл закона, подвергать сомнению его социальную ценность. Способствуя оценке права как социального блага, его телеологическая характеристика содействует более эффективной его реализации, а также дальнейшему подъему авторитета и престижа, утверждению права в общественном мнении как великой человеческой и моральной ценности социализма. Открытое провозглашение в правовом акте, в пропагандистском выступлении и т.д. социально полезной цели пробуждает энергию и инициативу трудящихся, воспитывает их правосознание и тем самым укрепляет морально-идеологические и социально-психологические гарантии реализации правовых требований.

Учитывая столь важное значение разъяснения целей права для правильного понимания его содержания **всеми субъектами права**, для формирования у них установки на сознательное исполнение правовых норм, наиболее целесообразным, соответствующим его значению в обеспечении правомерного поведения субъектов следует признать законодательное разъяснение целей правовых установлений. Интересно, что еще в 1929 г. в «Еженедельнике советской юстиции» отмечалось, что даже при самой внимательной и добросовестной проработке правовых вопросов все же возможно их истолкование не в полном соответствии с волей законодателя, а также с политическими и хозяйственными требованиями, выдвигаемыми в текущий момент. Средством для устранения указанного явления автор статьи считал «более точное указание в каждом вновь издаваемом законе целевой установки, которая имела в виду при его издании»¹. Разъяснения, исходящие не от нормодателя, ограничены вопросами, входящими в компетенцию соответствующего органа, и, как правило, не распространяются на всех субъектов права. Советское законодательство, регулируя те или иные общественные отношения, прежде всего обращено к гражданам, и важно именно то, как

¹ Л.П. О толковании закона // Еженедельник советской юстиции. 1929. № 43. С. 1013.

они понимают его. В понимании нормы судом или другим правоприменительным органом, отраженном в специальном разъяснении или в решении по делу, может быть оттенен только правоохранный или иной аспект смысла правового установления. Кроме того, как свидетельствует практика, случаются и неверные толкования того или иного правового вопроса. Поэтому, когда отсутствует разъяснение целевой установки норм в тексте закона, предпочтительнее использование актов аутентического толкования, т.е. интерпретационных актов органов, издавших толкуемый акт. Для уяснения смысла законов в этом плане первостепенное значение будут иметь акты официального (легального) толкования, издаваемые Президиумом Верховного Совета СССР в порядке реализации своего конституционного права на толкование законов СССР. Они в силу указанных выше обстоятельств имеют больше возможностей для разъяснения нормы в полном объеме, раскрывая также позитивную, стимулирующую роль закона. Неслучайно на вопрос анкеты о необходимости расширения практики толкования Президиума Верховного Совета СССР и Президиума Верховного Совета РСФСР около 56% опрошенных судей ответили утвердительно. Ознакомление со всеми актами, изданными Президиумом Верховного Совета СССР за период с 1976 по 1980 г., показало, что высший орган государственной власти в пяти случаях воспользовался своим правом на толкование законодательства, в одном из них было дано целевое разъяснение. Практически отсутствуют разъяснения Президиума Верховного Совета СССР в связи с запросами практики. По всей видимости, правоприменительные органы не дают достаточного материала.

Разъяснение целей правового регулирования общественных отношений, исходящее в той или иной форме от законодателя, оказывает общевоспитательное воздействие, в этом смысле оно чрезвычайно важно. Но воспитательная функция закона реализуется здесь почти без учета социальной характеристики групп и отдельных индивидов. В этом отношении более эффективно правоприменение, так как оно имеет возможность дифференцированного и индивидуального подхода¹, об особой важности которого в деле воспитания специально отмечалось в материалах XXVII съезда КПСС. В процессе применения права граждан уясняет цели закона в связи с конкретными, непосредственно связанными с ним отношениями, близ-

¹ См.: Лазарев В.В. Воспитание советских граждан в процессе правоприменительной деятельности. В сб.: Закономерности формирования советского народа как новой исторической общности людей. М., 1975. Т. 2. С. 124.

кими и понятными ему вещами. Эффект воспитательного воздействия закона многократно возрастает, когда его демократизм, гуманизм, соответствие интересам общества и отдельной личности, в принципе осознаваемые гражданином, проявляются конкретно, на деле: оборачиваются справедливым приговором, правильным решением. «Сколько бы мы ни писали статей о социальной справедливости, порядке и дисциплине, – подчеркивалось на XXVII съезде КПСС, – они останутся бесплодными, если не будут сопровождаться активными действиями трудового коллектива, последовательным применением закона»¹. Основная задача судебных органов в правовом воспитании состоит в формировании положительных оценок субъектами права норм материального и процессуального права, судебного решения, практики их реализации. Эта проблема связана с раскрытием спектра ценностей. Последние, как уже отмечалось, закреплены в законе в виде достижения определенных целей правового регулирования (например, ст. 2 Основ гражданского судопроизводства). Раскрывая их, суд способствует разъяснению социальной ценности социалистического права, причем не только всеобщей его ценности, а именно для этого субъекта. Тогда решение, вынесенное на его основе, будет воспринято не как внешний императив, и раскрытые правовые ценности субъект обратит в свой личный мир. А это предпосылка как дальнейшего сознательного соблюдения правовых норм, так и добровольного осуществления данного решения. Кроме того, действия лиц, участвовавших в деле, соотносящиеся с содержанием правовых норм, уясненных в ходе и результате судебного разбирательства, могут оказать позитивное влияние на других лиц – более убедительное, чем абстрактная лекция на правовую тему.

Большинство опрошенных судей не считают необходимым разъяснять цели применяемых законов в решении по делу (74%), приговоре (78%). В ходе интервью высказывалось мнение, что все, не касающееся конкретного содержания применяемых норм и фактической стороны рассматриваемого дела, является излишним и лишь усложняет работу. Здесь, на наш взгляд, в своеобразной форме проявляется распространенный среди юристов-практиков взгляд о необходимости упрощения правоприменительного процесса, в частности в оформлении различных документов. В то же время 54% судей указали, что цели советских законов должны разъясняться в частном определении, 65% – в защитительной речи и 57% – в обвинительной речи. Значит, нельзя сказать, что судьи вообще недооценивают зна-

¹ Материалы XXVII съезда КПСС. С. 87.

чение целевой аргументации закона в правовом воспитании. Они правильно отмечают, что, например, частное определение чаще всего выносится именно в целях воспитания граждан, обеспечения правомерного поведения, предупреждения правонарушений, и раскрытие в нем целей правовых норм способствует большей убедительности этого акта. Но неоправданно принижается эта роль телеологического разъяснения закона в решениях, приговорах суда, решениях других правоприменительных органов (следственных органов МВД и прокуратуры, административных комиссий исполкомов, различных инспекций и т.д.). Между тем, например, копии решений, приговоров суда выдаются гражданам, и они очень внимательно их изучают. Руководящие судебные органы постоянно указывают на необходимость повышения воспитательного воздействия судебных процессов и решений¹. Для органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, эта проблема особенно актуальна в свете положений Кодекса РСФСР об административных правонарушениях. В качестве одной из основных он провозглашает задачу воспитания граждан в духе точного и неуклонного соблюдения Конституции СССР и советских законов, уважения к правам, чести и достоинству других граждан, к правилам социалистического общежития, добросовестного выполнения своих обязанностей перед обществом (ст. 1). А в соответствии с последними партийными директивами в деле воспитания граждан должны использоваться все доступные средства. Разъяснение целей законодательства в связи с рассмотрением конкретного дела – одно из них.

Правоприменитель так или иначе демонстрирует цели советского законодательства в ходе разбирательства гражданско-правового спора, уголовного дела, административного правонарушения. Любое его процессуальное действие есть реализация предписаний закона, любое решение основано на материальном законе и принято во исполнение его. При таком ведении процесса действия судьи, прокурора, адвоката, следователя, судебное решение, приговор, определение, постановление, протест, жалоба, исходящие от них как от официальных лиц, на деле дают представление субъекту о целях правового регулирования рассматриваемых отношений. На стадии разбирательства дела разъяснение целей норм имеет большое значение для подготовки восприятия последующего решения суда как законного и справедливого. Воспитательный эффект судебного решения возрастает, когда гражданин видит в нем проявление демократических целей пра-

¹ См., например: Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1987. № 3. С. 10; № 6. С. 15.

вового регулирования, провозглашенных, например, в основных нормативных актах Советского государства (Конституции, Основых законодательства и т.д.). Это способствует положительной оценке закона и решения, вынесенного на его основе, исключает суждение, что закон писанный не тождествен закону примененному. Если субъект права, истолковав норму с точки зрения цели, приходит к выводу о ее несоответствии фактическому положению в регулируемых отношениях, то, естественно, это отрицательно скажется на формировании правовой убежденности, без которой невозможно правомерное поведение субъекта. Так, ст. 180 (о заведомо ложном доносе) применяется избирательно. Как бы ни разъяснялся смысл закона, гражданин, сопоставив его с практикой применения, может не отказаться от этих действий. «Норма закона превращается в орудие чистого случая, что противоречит не только реальной эффективности нормы, но и представлениям людей о справедливости»¹.

Поэтому велико воспитательное воздействие решений, принятых непосредственно на основе конституционной нормы. Такое решение демонстрирует непосредственное действие наиболее демократических положений советского законодательства, выраженных, в частности, в его целях. Исследование анкет показало, что немногие судьи в своей практике апеллировали к конституционным нормам в обосновании решения (16%), приговора (4%). Но чаще к ним прибегали в обвинительной (21%) и защитительной (27%) речи. С точки зрения правовой пропаганды и правового воспитания граждан было бы целесообразно шире применять конституционные и иные целевые нормы.

Анализ пропагандистской работы в ТАССР (по материалам республиканской и районных организаций общества «Знание», координационно-методического совета по правовой пропаганде при Министерстве юстиции ТАССР и т.д.) показал, что, как правило, учитывается значение разъяснения законодательства в связи с его социальными задачами и целями. Содержание норм права раскрывается в свете новейших руководящих директив Коммунистической партии, конституционных положений, достижения объективных результатов коммунистического строительства. Но в основном преобладает информационный аспект, ставятся очень конкретные, узкие темы. Безусловно, правовая информация, исходящая от пропагандиста, должна давать определенные знания о целях советского законодательства. Действуя тем или иным образом, субъект, не знающий

¹ Основания уголовно-правового запрета. М., 1982. С. 219.

конкретных предписаний закона, исходит из общего представления о политике государства в той или иной области общественных отношений, общих целей правового регулирования, например отраженных в Конституции¹. Следовательно, информируя о целях законодательства, пропагандист способствует распространению правовых знаний, являющихся предпосылкой правомерного поведения. Вместе с тем очень важно раскрытие их глубинной сути, состоящей в соответствии с основными потребностями, интересами отдельной личности и всего советского народа, их демократизме и гуманизме. Такая пропаганда усиливает ценностное, стимулирующее воздействие права на его субъектов. В связи с этим и в рамках деятельности общества «Знание» и других организаций, занимающихся правовой пропагандой, необходимо шире разъяснять цели советского законодательства, раскрывая их через призму самых конкретных жизненных вещей.

В этом плане можно порекомендовать шире использовать в правовой пропаганде конституционные положения – как непосредственные действующие, так и программные. Указание в Конституции СССР на задачи, отражающие перспективу развития советского общества, имеет большое воспитательное значение в смысле обеспечения целеустремленности усилий всех трудящихся в строительстве нового общества. Исключительно важно также показать, как наиболее демократические достижения социализма, закрепленные в Конституции, находят конкретное воплощение в жизни, в отдельных нормативных актах. Поэтому следует информировать население о новых правовых актах, принятых во исполнение конституционных положений, о случаях непосредственного применения конституционных норм. В связи с этим представляется интересной проблема соответствия существующих нормативных актов конституционным нормам. В ее раскрытии также можно использовать целевой анализ.

Раскрытие социальной ценности советского права связано с проблемой соотношения общесоюзного и республиканского законодательства². Федерализм советского права можно проследить на разных уровнях: как на уровне особенностей правового регулирования кон-

¹ Социологические исследования подтверждают, что граждане, как правило, знают и хорошо усваивают общие требования закона, не располагая знанием частных. См.: Казимирчук В.П. Социальный механизм действия права // Советское государство и право. 1970. № 10. С. 39.

² См.: Иванов Ю.А. Правовое воспитание как фактор формирования общественного мнения советского народа. В сб.: Закономерности формирования советского народа как новой исторической общности людей. М., 1975. Т. 2. С. 142.

кретных сфер общественных отношений (здесь, безусловно, можно наблюдать большее своеобразие в нормативных актах различных республик), так и на уровне самом глобальном, в частности на уровне целей советского законодательства. Исследование целей федеративного и республиканского законодательства актуально в том отношении, что позволяет проследить, в какой степени единство воли и интересов советских людей, образовавших новую историческую общность – советский народ, преломляется в законодательстве, как учитываются интересы и суверенитет национальных республик.

Советское социалистическое право, отражая моральные взгляды и представления народа, по своей природе глубоко нравственно. Нормы социалистического права и нормы коммунистической морали имеют единые цели и задачи, регулируя общественные отношения в интересах всего народа, подчинены единому критерию – строительству коммунизма. Прямое выражение тех или иных нравственных требований, их конкретизация в виде нормативных юридических предписаний характерны для норм, определяющих основные начала, принципы той или иной отрасли права. Нередко это нормы, определяющие цели правового регулирования отношений. Так, одна из целей уголовного наказания состоит в перевоспитании осужденных в духе честного отношения к труду, точного использования законов, уважения к правилам социалистического общежития. В других нормах единство заключается в проникновении нравственных принципов в содержание определенных норм права. Кроме того, развитие и совершенствование законодательства происходит под прямым влиянием нравственных принципов. Пропаганда законодательства с этой точки зрения является важным фактором воспитания ценностного отношения к правовым нормам.

Указанный подход приобретает особое значение, так как в соответствии с решениями XXVII съезда КПСС изменились статус правового воспитания, его место и роль в идеологической работе, в духовной жизни. Было привычным, как справедливо пишет С.С. Алексеев, что вопросы правового воспитания решались обособленно, отдельно от коммунистического воспитания, тем более что им, как и праву в целом, придавался преимущественно криминалистический оттенок, их содержание связывалось в основном с профилактикой правонарушений, преступности. В новой редакции Программы КПСС правовое воспитание рассматривается (и это сделано в программных партийных документах впервые) как важное звено в области идейно-воспитательной работы наряду с трудовым воспитанием,

утверждением коммунистической морали, патриотическим, интернациональным воспитанием¹. Раскрывая единые цели права и нравственности, можно способствовать решению программных задач развития социально-политической активности граждан, решению насущных задач перестройки.

Разъяснение широким массам трудящихся советского законодательства, практики его применения необходимо использовать и в плане разоблачения буржуазных правовых систем и идеологии. Актуальность этого направления идеологической работы вновь подчеркивалась на XXVII съезде КПСС. В условиях непрекращающейся идеологической диверсии империализма, «психологической войны» – борьбы за умы людей, их миропонимание, их жизненные, социальные и духовные ориентиры чрезвычайно важно раскрывать цели советского государства в сфере отношений, опосредствованной правом, демонстрируя коренную противоположность социалистического и буржуазного права, их социально-политической и классовой сущности. В отличие от законов, издаваемых буржуазным государством, выражающих волю буржуазии и направленных своим острием против трудящихся, советские законы воплощают волю всего народа и отражают его коренные интересы, являются необходимым средством проведения в жизнь политики партии и государства. Это и надо суметь показать путем целевого разъяснения законодательства.

Таким образом:

1. Роль телеологического толкования как средства правового воспитания определяется значительной ролью самих целей советского закона в формировании социалистического правосознания субъектов права. Телеологическое толкование способствует формированию такого правосознания, которое было бы правильным по своему содержанию, в частности с точки зрения взглядов на цели права, раскрытию ценностной характеристики закона, его оценке как социального блага и, следовательно, выработке установки на социально активное поведение.

2. Представляется необходимым для наибольшей эффективности воспитательного воздействия права: а) по возможности шире применять аутентическое разъяснение целей советских законов, используя для этого в том числе сам текст закона; б) преодолевать недооценку целевой интерпретации законодательства в решениях и приговорах суда, актах других правоприменительных органов; в) в рамках деятельности организаций, ведущих правовую пропаганду, шире

¹ Алексеев С.С. Право и перестройка. С. 169.

разъяснять цели советского законодательства, раскрывая их через призму конкретных и понятных гражданам жизненных ценностей.

3. Повышение уровня социалистического правосознания и правовой культуры граждан и должностных лиц, достигнутое в результате телеологического анализа советских законов, сориентированного на правовое воспитание, является залогом успешного внедрения целевого способа толкования в правотворческую и правоприменительную деятельность.

РЕЦЕНЗИЯ

доктора юридических наук *В.А. Туманова*
на монографию
«Телеологическое (целевое) толкование
советского закона. Теория и практика»¹

Два фактора долго мешали нашей юридической теории и практике осмыслить подлинную роль и значение телеологического, или целевого, толкования как важного аспекта правотворчества и правоприменения. Первый из них – господство в течение длительного времени в советской философии взгляда на телеологию как на буржуазную науку, отрицание телеологических методов познания. Второй – столь же долгое господство представлений о советском праве как о цельной и непротиворечивой системе, где провозглашенные законодателем цели четко реализуются на всех уровнях системы. Отсюда – целевое толкование не требует сколько-нибудь значительных усилий ни в теории, ни на практике.

Как результат – образование пробела в юридической науке, который не могли восполнить отдельные экскурсы и высказывания о телеологическом толковании, появившиеся в последние годы главным образом в связи с обсуждением проблемы цели в советском праве. Характерно, что в монографии А.Ф. Черданцева, посвященной толкованию советского права, рассматривается пять способов толкования, но среди них нет телеологического толкования².

О значимости рецензируемой работы свидетельствует прежде всего тот факт, что рассматриваемые в ней проблемы во многом созвучны тем, которые поставила перестройка. В периоды крупных правовых реформ роль телеологического толкования существенно возрастает по сравнению с логическим, историческим и некоторыми иными видами толкования, ибо цели реформы есть основной критерий понимания нового законодательства, в том числе и в случаях, когда оно не свободно от внутренних логических и понятийных несоответствий, неизбежных в потоке быстро подготавливаемых законов.

Перестройка наглядно показала возможность и масштабность расхождения целей закона как высшего источника права и подзаконного нормотворчества, в первую очередь ведомственного. Это не юридико-техническое, но социальное явление, о чем свидетельствует, например, практика применения Закона о государственном предприятии. Так что вряд ли правильна позиция авторов, которые, отрицая автономный статус телеологического толкования, считают, что установление цели правовой нормы – следствие использования всех видов толкования. Практика показывает, что приемы логического и систематического толкования, используе-

¹ Советское государство и право. 1990. № 6. С. 148–149.

² См.: Черданцев А.Ф. Толкование советского права. М., 1979.

мые в ведомственном нормотворчестве, издаваемом в «развитие» закона, нередко служат для того, чтобы «трансформировать» цели и эффективность закона. Автор права, подчеркивая в этой связи, что телеологический подход, т.е. оценка с точки зрения целей законодателя, должен быть ведущим при интерпретации такого рода ведомственного нормотворчества. Поскольку ведомственные интересы часто не совпадают с общегосударственными и это находит отражение в ведомственном нормотворчестве, приемы телеологического толкования «приобретают значение одной из гарантий недопущения превалирования целей какого-либо органа над общегосударственными целями... Ту же роль играет телеологическое толкование и в отношении локального нормотворчества» (с. 80).

Не менее важно телеологическое толкование и в процессе применения права. Освещая разные ситуации, требующие использования телеологического толкования в судебной деятельности, Т.Я. Насырова опирается на результаты анкетирования судей Татарской АССР. Это – одна из сильных сторон исследования. Автор оговаривает, что результаты анкетирования нельзя распространять на всю советскую судебную практику. Однако эти результаты типичны, во всяком случае достаточны для выводов автора.

Выше мы остановились на положениях и разделах книги, которые имеют прямой выход на практику. Вместе с тем следует отдать должное и другим ее разделам, где речь идет об исходных научных позициях изучения телеологического способа толкования закона. Автором высказан ряд заслуживающих внимания положений о толковании норм права, о понятии телеологического способа и его соотношении с иными способами и видами толкования, о двух уровнях толкования – теоретико-доктринальном и практико-прикладном. Следует указать также на анализ приемов, с помощью которых осуществляется телеологическое толкование, рассмотрение основных (пяти) ситуаций, возникающих в ходе телеологической интерпретации закона. В книге дан анализ часто встречающихся ошибок в толковании целей закона.

Есть в книге и спорные положения. Так, напрасно автор настаивает на максимальном единообразии союзного и республиканского законодательства, отыскивая «излишние», по ее мнению, расхождения между нормами первого и второго. Следовало бы уделить больше внимания зарубежной литературе, а разбор многочисленных точек зрения советских ученых можно было сократить.

Книга как бы напомнила нам известную формулу Ш. Монтескье: «Никогда не следует рассматривать законы независимо от цели, ради которой они были изданы»¹.

¹ Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955. С. 648.

Т.Я. ХАБРИЕВА

**ТОЛКОВАНИЕ
КОНСТИТУЦИИ
РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ:
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

МОСКВА
ЮРИСТЪ
1998

УДК 342.4
ББК 67.400.1
X12

Рецензенты:

Судья Конституционного Суда РФ,
заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор *В.Г. Стрекозов*;
академик Международной академии информатизации,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор *А.С. Пиголкин*

Хабриева Т.Я.

X12 Толкование Конституции Российской Федерации: теория
и практика. — М.: Юристъ, 1998. — 245 с.

ISBN 5-7975-0083-3 (в пер.)

Представлено исследование основных проблем толкования Конституции Российской Федерации на базе общего учения о толковании права. Рассмотрена деятельность основных субъектов толкования Конституции, в первую очередь Конституционного Суда РФ, ее нормативная основа, теория и практика, накопленная в данной области. Особое внимание уделено процессуальной стороне интерпретационной деятельности, анализу решений Конституционного Суда РФ и вопросам пределов толкования Конституции.

Т.Я. Хабриева — доктор юридических наук, заведующий сектором теории конституционного права Института государства и права Российской академии наук. Ее книга — первая монографическая работа по теории толкования Конституции, выполненная в постсоветское время. В ней развиваются идеи автора, изложенные в предыдущих книгах: «Телеологическое (целевое) толкование советского закона» (1988), «Конституционный контроль» (1992), «Правовая охрана Конституции» (1995).

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, юристов — теоретиков и практиков, а также для широкого круга читателей, проявляющих интерес к правовым проблемам.

ISBN 5 7975-0083-3

© Гардарика, 1998

© Хабриева Т.Я., 1998

ТАЛИЯ ЯРУЛЛОВНА ХАБРИЕВА

**ТОЛКОВАНИЕ КОНСТИТУЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
теория и практика**

Подписано в печать 09.04.1998. Формат 60 х 90¹/₁₆.

Издательская группа «Юристъ»

123286, Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9

Тел.: (095)244-87-49

Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленных диапозитивов
в ОАО «Можайский полиграфкомбинат»
143200, г. Можайск, ул. Мира, 93.

*Рамилу Усмановичу Хабриеву,
моему мужу, посвящаю*

ПРЕДИСЛОВИЕ

Действующая Конституция РФ принципиально отличается от прежних актов конституционного законодательства СССР и России. Она несет в себе новые ценности и ориентиры политического и социально-экономического развития, в центре которых стоят основные права и свободы человека. В механизме реализации Конституции важную роль играет ее толкование, обеспечивающее правильное воплощение заложенных в ней принципов и норм в общественной практике. Оно обусловлено тем местом, которое Конституция занимает в правовой системе, жизни общества в целом. Это Основной Закон, выполняющий роль главного политического и правового документа. Деятельность всех государственных органов, общественных объединений, должностных лиц, граждан, все правовые акты должны соответствовать Конституции.

Исследование деятельности по толкованию Конституции актуализируется в связи с нынешним этапом государственно-правового развития страны, который характеризуется введением (впервые в России) института судебного конституционного контроля, глубинную суть которого составляет толкование. Во многом благодаря этому инструментарию судебные органы конституционного контроля, деятельность которых по сравнению с другими властными механизмами в наименьшей степени зависит от произвола случая или отдельного лица, выступают одной из гарантий соблюдения принципа разделения властей, приоритета защиты прав и свобод граждан. Надеждение Конституционного Суда РФ Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – Закон о Конституционном Суде РФ)¹ правом толковать Конституцию ставит юридическую науку перед необходимостью детального изучения этого полномочия, новых малоисследованных аспектов проблемы толкования права.

¹ СЗ РФ. 1994. №13. Ст. 1447.

Пока нельзя говорить о сложившейся теории толкования Конституции, в частности, как доктринальной базе соответствующих функций судебных органов. Хотя, безусловно, не теряет своего значения классическое учение о толковании права.

Изучению деятельности по толкованию Конституции не придавалось серьезного значения ввиду особенностей характера советских конституций, их фетишизации, недостаточного регулирующего воздействия на конкретные общественные отношения. Эта ситуация обусловлена и практикой становления в России института специализированного конституционного контроля, который длительное время отвергался официальной политической системой социализма. Проблемы судебного толкования Конституции ввиду практической не востребованности не привлекали должного внимания ни специалистов по теории права, ни ученых-конституционалистов.

Толкование Конституции может явиться альтернативой ее жесткости. Оно необходимо, поскольку процедура пересмотра Конституции, внесения в нее поправок весьма сложна. Многочисленные поправки, как показывает опыт, подрывают авторитет права. В то время как рассмотрение запросов уполномоченных органов о толковании Конституции прочно вошло в практику Конституционного Суда РФ, есть основания полагать, что оно будет расширяться и оказывать все большее влияние на механизм реализации Конституции, деятельность всех органов власти, общественных объединений и граждан, ставя вопрос о роли конституционной интерпретации как постоянного компенсатора значительной инерции конституционного законодателя.

Все это свидетельствует о настоятельной потребности в разработке теоретических вопросов толкования Конституции, установлении оптимальной процессуальной модели толкования в деятельности Конституционного Суда РФ. Необходимы пересмотр исходных позиций в толковании права, освобождение их от шор политического и идеологического монизма, поиск новых ценностных и методологических подходов. Истинность теоретических положений напрямую зависит от степени обобщения исторического опыта и использования всего ценного, что выработано практикой Конституционного Суда РФ и других судов по толкованию Конституции. Преемственность научных традиций, учет отечественного и мирового опыта способствуют решению обозначенных проблем юридической науки и практики.

В предлагаемой работе автор ставил перед собой задачу раскрыть понятие толкования Конституции, установить причины и принципы

ее толкования, выявить виды, способы и стадии толкования, дать анализ актов толкования Основного Закона.

Обобщение и систематизация проблемных вопросов позволяют вести речь о развитии теории толкования Конституции, учитывающей особенности задач и объекта интерпретации, его субъектную и процессуальную сторону, юридическое значение актов. В ее русле автор вводит в научный оборот понятия «конституционное толкование», «стадии толкования», «уровни толкования», «доктринальное толкование Конституции», «компетентное толкование Конституции», «процессуальная сторона толкования Конституции» и др.

Прямое действие Конституции РФ обусловило множественность субъектов ее толкования и применения, их рассмотрение через призму роли в интерпретации Основного Закона позволяет выявить обстоятельства, обуславливающие главенствующее положение Конституционного Суда РФ в этой иерархии, по-новому взглянуть на проблему аутентичного толкования. Исследование позволило вскрыть незавершенность в рассматриваемой системе, предложить варианты совершенствования субъектной стороны толкования Конституции.

Так как толкование Конституции имеет место в деятельности судов общей юрисдикции в процессе ее непосредственного применения, следует дополнительно аргументировать необходимость их обращения в Конституционный Суд РФ как единственный орган, уполномоченный давать нормативное и приоритетное толкование Конституции РФ, проверять конституционность законов. Не менее актуален этот вопрос в свете размежевания компетенции Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Можно констатировать наибольшую близость толкования, осуществляемого Конституционным Судом, к доктринальному толкованию, которое в периоды реформирования общества, при кардинальных изменениях в политическом и конституционном строе выступает на передний план, прежде всего в конституционном контроле. Для преодоления разрыва между теорией и практикой толкования Конституции необходимы более широкие масштабы ее доктринального толкования.

Впервые законодательные акты, регулирующие деятельность Конституционного Суда РФ, и практика их применения позволяют проанализировать процессуальные аспекты рассмотрения дел о толковании Конституции в Конституционном Суде РФ, включая общую характеристику и особенности каждой из основных стадий этого процесса. Исследование показало необходимость восполнения имею-

щихся пробелов в регулировании и совершенствования процессуальной стороны толкования Конституции Конституционным Судом РФ.

Автор исходил из того, что полномочие Конституционного Суда РФ на толкование Конституции РФ, закрепленное ее ст. 125, включает в себя как право, реализуемое Судом при рассмотрении любых дел, входящих в его компетенцию, так и его обязанность дать разъяснение конституционных норм в случае специального запроса со стороны уполномоченных субъектов (соответственно разграничиваются прямая интерпретация Конституции в деятельности Конституционного Суда и толкование, которое имеет место в ходе осуществления конституционного правосудия). Это поднимает проблему толкования Конституции на новый уровень, позволяя, например, делать вывод о развитии отечественного конституционного права через решения Конституционного Суда РФ.

Различные категории дел, рассматриваемые Конституционным Судом РФ, имеют специфику с позиции реализации Судом функции толкования Конституции; она обусловлена в том числе особенностями казуального и нормативного толкования права. Анализ практики разрешения дел Конституционным Судом РФ показывает возможность одни и те же материально-правовые требования, связанные с толкованием конституционных норм, заявлять и удовлетворять в Суде в разных производствах.

С точки зрения реализации принципа разделения властей приобретают актуальность теоретические и практические аспекты проблемы самоограничения Конституционного Суда, в связи с чем в заключительной главе книги дается авторское понимание пределов толкования Основного Закона и факторов, их определяющих, исходя из признания самодостаточности Конституции.

С политико-правовой точки зрения перспективность рассмотренной темы во многом обусловлена дальнейшей судьбой Конституции РФ, эффективностью деятельности Конституционного Суда РФ и других субъектов интерпретации Основного Закона. В то же время ее актуальность практически непреходяща, поскольку без толкования невозможны применение права, реализация прав и свобод граждан как основной ценности правового государства, к идеалам которого стремится Россия. Автор отдает себе отчет в том, что развитие теории толкования Конституции требует сравнения с другими специфическими проблемами типично конституционного права, и надеется посвятить этому дальнейшие исследования.

Глава I

ТЕОРИЯ ТОЛКОВАНИЯ КОНСТИТУЦИИ

§ 1. Толкование конституционных норм как вид правовой деятельности

Предметом нашего исследования является толкование конституционных норм. Термины «конституционное толкование», «конституционное толкование законов», «конституционное толкование права» подобно терминам «конституционный контроль» и «конституционный надзор»¹ не являются общепринятыми в отечественной науке. В зарубежной литературе в основном используются понятия «контроль конституционности права», «контроль за конституционностью законов» и т.п.², признается и термин «конституционное толкование»³. В настоящей работе чаще всего они употребляются как идентичные понятию «толкование конституционных норм». Однако и это

¹ См.: Нудель М.А. Конституционный контроль в капиталистических государствах. М., 1968; Туманов В.А. Судебный контроль за конституционностью нормативных актов // Советское государство и право. 1988. № 3; Керимов Д.А., Экимов А.И. Конституционный надзор в СССР // Советское государство и право. 1988. № 10; Бланкенгель А. Теория и практика конституционного контроля в ФРГ // Советское государство и право. 1989. № 1; Судебные системы западных государств. М., 1991; Лазарев В.М. Комитет конституционного надзора СССР (подводя итоги) // Государство и право. 1992. № 5; Овсепян Ж.И. Правовая защита конституций. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Ростов-на-Дону, 1992; Лазарев В.В. Конституционный суд Австрии // Государство и право. 1993. № 9; Гаджиев Г.А., Кряжков В.А. Конституционная юстиция в Российской Федерации: становление и проблемы // Государство и право. 1993. № 7; Неновски Н., Жабинска М. Конституционный Суд Болгарии // Государство и право. 1993. № 9; Баишев Ж.Н. Судебная защита Конституции. Алматы, 1994; Стрекозов В.Г., Казанчев Ю.Д. Государственное (конституционное) право Российской Федерации. М., 1995; Белкин А.А. Конституционная охрана: три направления российской идеологии и практики. СПб., 1995; Хабриева Т.Я. Правовая охрана Конституции. Казань, 1995; Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М., 1995; Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд. М., 1997.

² См., например: Хессе К. Основы конституционного строя ФРГ. М., 1981. С. 273; Правовая охрана Конституции: сборник обзоров. М., 1991. С. 5.

³ См.: Pensavecchio Li Bassi. L'interpretazione delle norme costituzionali. Milano, 1972; Perfetti L. Interpretazione costituzionale e costituzionalità dei valori nell'interpretazione // Iis. Milano, 1993. A. 40. № 1. P. 171–197.

употребление страдает неточностью и неполнотой. Речь идет скорее о случаях толкования конституционных норм в связи с толкованием норм иных нормативных актов на предмет их соответствия Конституции.

Полагаем, что полномочие Конституционного Суда РФ давать толкование Конституции включает в себя как право, которое реализуется им при рассмотрении любых дел, входящих в его компетенцию, так и (возможно, прежде всего) обязанность дать разъяснение норм Конституции в случае специального запроса со стороны Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, органов законодательной власти субъектов Федерации. Все это условно можно обозначить термином «конституционное толкование», ибо так или иначе во всех этих случаях интерпретируется Основной Закон.

Исследование специфики конституционного толкования предполагает решение ряда общих вопросов. При этом мы исходим из известных положений о том, что изучение частных вопросов без предварительного решения общих неминуемо будет приводить к последним.

В данной работе, конечно, не ставится задача анализа всех высказываний о назначении, сущности и содержании толкования закона, а определяются лишь исходные позиции, в соответствии с которыми будут излагаться отдельные вопросы. Это необходимо, в частности, и для того, чтобы в какой-то мере исключить последующие терминологические споры по поводу употребления некоторых понятий, относительно которых в юридической науке существуют различные мнения. Безусловно, обогащение понятийного аппарата науки и совершенствование научной терминологии не должно влечь за собой утрату устоявшихся терминов, специфической для данной науки четкости, выражающей к тому же скоординированность научных понятий. Тем более что термины в юридической науке идентичны терминологии закона и языку практической юриспруденции¹.

Толкование правовых норм имеет место в случае, когда необходимо разъяснить смысл нормативных установлений. Некоторые авторы, признавая важность интерпретационной деятельности, связывают ее только с правоприменением². Однако толкование влечет юридические последствия в сфере не только применения, но и реализации права вообще. Более того, толкование выходит за рамки правореализации. Чрезвычайно важно оно и в плоскости осуществления право-

¹ См.: Алексеев С.С. Теория права. Харьков, 1994. С. 29.

² См., например: Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. М., 1960. С. 324–327; Спасов Б. Закон и его толкование. М., 1986. С.188.

творческой деятельности. Ясное, не противоречащее существующим законам изложение нового нормативного акта предполагает уяснение смысла и содержания предшествующих, связанных с ним правовых установлений. Толкование правовых норм имеет место и при научном или учебном анализе, при пропаганде права и т.д. Таким образом, толкование может предприниматься в различных целях и имеет значение для всех сторон правовой деятельности.

Если в свете сказанного посмотреть на конституционное толкование, то, во-первых, в отличие от иных видов толкования его невозможно спутать с правоприменением. Оно возвышается над ним, имеет высшую юридическую силу по отношению к любым правоприменительным актам. Во-вторых, конституционное толкование, как никакое другое, имеет преимущественное значение именно для правотворческой деятельности. В-третьих, оно не может быть проигнорировано ни в какой другой правовой деятельности, хотя доктриной и может быть подвергнуто сомнению. Следует учитывать направленность правоприменительного толкования и его отличие от интерпретации закона, проводимой безотносительно к его реализации в каждом отдельном случае. Возможно даже рассматривать различные уровни толкования (их не следует противопоставлять):

1) научно-теоретическое истолкование права, когда анализируется не только конкретное содержание законодательной воли, но и ее общий смысл. Юридические понятия исследуются в свете общей характеристики права как общественного явления, его сущности, различных закономерностей развития. Безусловно, интерпретация закона на этом уровне шире и богаче правоприменительного толкования;

2) практико-прикладное толкование действующего права, включающее установление смысла закона применительно к различным субъектам и жизненным ситуациям. Можно говорить о значении толкования на этом уровне в связи с осуществлением нормотворческой деятельности, правоприменения и других форм реализации права и правового воспитания.

Конституционное толкование примыкает к научно-теоретическому анализу права. Не случайно, что и судьи Конституционного Суда в большинстве своем имеют ученые степени и вызываемые в суд эксперты часто являются видными учеными-юристами. Но дело даже не в этом, а в сути праворазъяснительного процесса. Конституция аккумулирует суть политической и правовой системы, содержит наиболее общие принципы и правовые категории, что придает конституционному толкованию глубину и широту интерпретации.

Вместе с тем и поводы, и основания толкования Конституции, равно как и его результаты, имеют, несомненно, практико-прикладное значение для конкретных видов правовой деятельности. Представляется более убедительной точка зрения о необходимости толкования всех без исключения правовых норм¹. Правовые нормы не могут быть заранее разделены на ясные и неясные. Чтобы ответить на вопрос, ясно ли изложена воля законодателя в правовой норме, необходимо последнюю соответствующим образом интерпретировать. Нельзя, однако, не признать, что процесс толкования некоторых правовых норм происходит быстро, без видимых интеллектуальных усилий субъекта, и поэтому остается незаметным². В связи с этим можно понять некоторых юристов-практиков и ученых, полагающих, что толкование необходимо лишь в случае возникновения сомнений относительно применимости норм к какой-либо ситуации³. Здесь на первый план выдвигается «субъективный срез» проблемы толкования права. Есть два вопроса, которые нельзя смешивать: всякий ли закон надо уяснять (утвердительный ответ в данном случае бесспорен); всякий ли раз любому субъекту надо толковать норму? Мера ясности закона для разных субъектов права не может быть одинаковой. Четкое представление о смысле правовой нормы может явиться результатом многолетнего применения нормативного акта с учетом индивидуального опыта прошлого толкования и практики толкования других субъектов. Незаметность процесса толкования зависит от юридической подготовленности лица, целей, для которых необходимо знание правовой нормы (например, ознакомление с нормативным актом «для себя», не преследуя задачи воспользоваться предоставленными правами, и ознакомление с нормами с целью последующего разъяснения их значения другим субъектам).

Толкование конституционных норм и в этом отношении имеет свои особенности. «Для себя», разумеется, судьи по отдельности могут уяснять любую норму. Но суд в целом делает это только тогда, когда возникает в этом необходимость, когда определенным в законе субъектам норма представляется неясной. Поэтому в этих случаях даже самый ясный (на чей-то взгляд) закон придется разъяснять, предварительно уяснив его смысл и содержание.

¹ См., например: Черданцев А.Ф. Толкование советского права. М., 1979. С. 12–15.

² См.: Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. М., 1962. С. 98.

³ См.: Туманов В.А. Вступительная статья к кн.: Сабо И. Социалистическое право М., 1964. С. 13.

Четкость правовых норм зависит от выражений и формулировок текста, от их функций и целей. Так, нормативный акт, ставящий важные социально-политические задачи, обращенный к множеству субъектов, снабженный развернутой преамбулой, разъясняющей цели предусмотренных им мероприятий, их объективную необходимость и связь с коренными интересами народа и т.д., более доступен для понимания граждан, чем акт, предназначенный для узкого круга субъектов. Текст нормы останется неясным, если не учитывать ее связи с другими нормативными установлениями. Кроме того, даже четкая по своим выражениям правовая норма иногда может быть двусмысленной с точки зрения ее цели. Такая ситуация, если исходить из отрицания необходимости толкования всех правовых норм, может привести к нарушению закона. Например, при конкретизации положений закона возможно издание акта, который вследствие непонимания цели будет противоречить его общему смыслу. В соответствии с требованием о необходимости интерпретации всех норм права в любом случае обращения к законодательству следует толковать его с точки зрения преследуемых им целей. Определение последних является составным моментом установления смысла и содержания правовых норм.

Истинность приведенных положений требует, однако, оговорок применительно к толкованию конституционных норм. Конституция, как правило, пишется в очень ясных, на первый взгляд, всякому доступных выражениях, и цели ее провозглашаются достаточно определено. Но с изменением жизненных реалий, с изменением соотношения политических сил вполне вероятно появление актов, которые по форме конкретизируют конституционные нормы, а по существу преследуют социально иные цели, искажают заложенный в них смысл.

Толкование нормы должно дать средства к правильному ее пониманию, установлению истинного смысла закона¹. Однако под «истинным смыслом» можно понимать (и фактически понимают) очень и очень различное². Поэтому для получения верного представления о сущности толкования права, чтобы затем яснее определить задачи толкования, прежде всего необходимо установить объект интерпретационной деятельности.

Важно охарактеризовать объект толкования конституционных норм и объект толкования Конституции в целом. Казалось бы, для

¹ См.: Васильковский Е.В. Учение о толковании и применении гражданских законов. Одесса, 1901. С. XXI; Спасов Б. Указ. соч. С. 150, 187.

² См.: Раевич С.И. Из вопросов учения о толковании и применении права // Советское право. 1924. № 3. С. 57.

последнего случая все ясно – надо подвергать толкованию все то, что содержится в тексте Основного Закона. Однако в решении конкретного дела проявляются разные подходы относительно того, чем следует руководствоваться адресатам Конституции и что следует вовлекать в обоснование своей позиции. Интересна в этом отношении полемика по делу по запросу Президента Чувашской Республики о проверке соответствия Конституции РФ ч. 2 ст. 42 Закона Чувашской Республики о выборах депутатов Государственного Совета республики¹.

Основанием к рассмотрению данного дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ оспариваемая норма в редакции закона Чувашской Республики от 26 августа 1994 г., изменившего порядок подведения итогов голосования при его повторном проведении.

В обращении Президента Чувашской Республики указывается, что выборы Государственного Совета республики проводились в марте, мае и июне 1994 г. на основе Закона от 24 ноября 1993 г. «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики». При этом были избраны 33 депутата из общего числа, установленного Конституцией республики, которая определяет, что численный состав Государственного Совета Чувашской Республики равняется 47 депутатам. Последний этап выборов был назначен на 27 ноября 1994 г. Одновременно с назначением этих выборов вновь избранный состав Государственного Совета республики принял Закон от 26 августа 1994 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета». Среди других норм была изменена ч. 2 ст. 42 указанного Закона, из ее текста исключено указание на то, что избранным по большинству голосов считается кандидат в депутаты, получивший при повторном голосовании не менее 25% от числа голосов граждан, внесенных в списки избирателей.

27 ноября 1994 г. в результате проведения последнего этапа выборов и повторного голосования на этих выборах уже на основе нового закона были доизбраны все члены Государственного Совета Чувашской Республики.

По мнению заявителя, исключение из избирательного закона названного положения о 25-процентном барьере, который должен преодолеть кандидат, ведет к утрате представительной природы парламента, противоречит принципу народовластия, не согласуется с положениями ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, в силу которого система органов государственной власти и субъектов РФ должна соответство-

¹ См.: ВКС РФ. 1995. № 4. С. 2–12.

вать основам конституционного строя, а также нарушает ст. 55 Конституции РФ, поскольку умаляет избирательные права граждан. Кроме того, как указано в запросе, введением этих изменений в действие перед последними выборами был нарушен принцип равенства в избирательных правах.

На стороне Государственного Совета Чувашской Республики выступил профессор Г.В. Мальцев. С его точки зрения, ведение и разрешение спора всецело на почве конституционных принципов, общих положений и деклараций – довольно редкое явление. Перечень статей Конституции РФ, которым, по мнению Президента Чувашии, не соответствует ч. 2 ст. 42 упомянутого Закона от 24 ноября 1993 г., включает ст. 1, 3, 19, 55, 77, т.е. декларативные нормы, закрепляющие определенные принципы (равноправие, недопустимость издания актов, отменяющих или умаляющих права человека и т.д.). Ни в самом обращении, ни в его выступлении нет указания на то, что нарушены конкретные конституционные институты, конституционные запреты, конституционные процедуры, правила поведения и действия, установленные конституционными нормами. Речь идет именно о принципах, и принципах достаточно широких. Всякая аргументация, которая основывается на декларациях и общих принципах, логически ненадежна. Едва ли она уместна в юридическом, судебном споре, когда речь идет об ответственности, о применении наказания. Надо ближе держаться к предметам, юридически измеряемым. Таким образом, ст. 42 (ч. 2) Закона объявляется недемократичной и потому неконституционной.

Ход рассуждения логически ошибочен, потому что он основан на отождествлении двух совершенно разных понятий – демократического характера нормативного акта и конституционности нормативного акта. Это разноплоскостные понятия, они имеют разный набор критериев, по которым мы можем устанавливать, с одной стороны, демократичность, с другой – конституционность акта. Демократизм – это понятие больше политическое, допускает огромный диапазон оценок. Что недемократично с точки зрения одного человека, вполне может оказаться демократично с точки зрения другого. Конституционность – это более строгое понятие, это соответствие определенным нормам Конституции или несоответствие определенным нормам Конституции, здесь есть возможность произвести какие-то юридические замеры¹.

¹ См.: Стенограмма заседания I палаты Конституционного Суда РФ от 30 июня 1995 г. по запросу Президента Чувашской Республики по делу о проверке соответствия Конституции ч. 2 ст. 42 Закона Чувашской Республики о выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики // Текущий архив Конституционного Суда РФ. 1995.

При всей привлекательности аргументов Г.В. Мальцева нельзя не признать, что, приняв его позицию, будет почти невозможно осуществлять конституционное толкование права, так как нормы Конституции чаще всего носят общий характер. Они не конкретны и часто изначально формулируются в качестве принципов. Это не мешает их непосредственному толкованию и применению в судебной практике¹.

Как убеждаемся, Конституция сама по себе является специфическим объектом толкования, отличающимся от других законов, поскольку задачи толкования в данном случае приходится соотносить с функциями Конституционного Суда, закрепленными законом. Категории «смысла» и «цели» конституционных норм имеют для интерпретатора едва ли не определяющее значение.

Понятие «смысл» определяется в русском языке как: 1) внутреннее, логическое содержание (слова, речи, явления), постигаемое разумом; 2) цель, разумное основание². На наш взгляд, смысл правового установления охватывает оба аспекта: это и внутреннее логическое содержание правовой нормы, и ее цель, которые раскрываются в результате толкования. Следовательно, назначение толкования, его суть состоит, в частности, в выявлении целевой направленности закона. Не случайно в юридической литературе, давая общее определение толкования, специально отмечают это обстоятельство³.

Проблема цели правовой нормы имеет самостоятельное значение и плодотворно разрабатывается рядом авторитетных ученых⁴. В рамках настоящей работы не ставится задача ее подробного анализа, равно как и других положений, принимаемых в качестве исходных. Она интересует нас именно в плане определения специфики интерпретации норм Конституции.

¹ См.: Малеин Н.С. Правовые принципы, нормы и судебная практика // Государство и право. 1996. № 6. С. 14–19.

² См.: Толковый словарь русского языка / под ред. Д.Н. Ушакова. Т. 4. М., 1940. Столб. 313.

³ См., например: Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1995. С. 280.

⁴ См.: Керимов Д.А. Категория цели в советском праве // Правоведение. 1964. № 3; Орлов В.Н., Экимов А.И. Цель в норме социалистического права // Правоведение. 1968. № 5; Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972; Михайлова М. Цел и целесообразность в правоу. София, 1983; Чулюкин Л.Д. Природа и значение цели в советском праве. Казань, 1984. Философский анализ категории цели см.: Борзенко А.В. Проблемы цели в общественном развитии. М., 1963; Трубников Н.Н. О категории «цель», «средство», «результат». М., 1968; Казакевич Т.А. Целесообразность и цель в общественном развитии. Л., 1969; Геидин А.М. Предвидение и цель в развитии общества. Красноярск, 1970; Макаров М.Г. Категория «цель» в марксистской философии. Л., 1977.

Достигнутый в науке уровень изучения вопроса о цели правовой нормы позволяет принимать как аксиоматические положения о том, что нет бесцельных правовых предписаний, что цели правовых норм являются продуктом сознательной деятельности людей, обусловленной объективно, и т.д. Имея в виду решение указанной выше задачи, представляется необходимым обратить внимание на некоторые аспекты исследования целей правовых норм.

В литературе существуют различные точки зрения по поводу включения цели в содержание права. Одни авторы считают, что цель охватывается содержанием права, носит нормативный характер¹. Другие утверждают, что в содержание права входят лишь сведения о цели законодателя². Своеобразна позиция А.И. Экимова. Он полагает, что цель может стать правовой лишь в том случае, когда она связана со специфическим средством – общеобязательным правовым предписанием³. Его критикует М. Михайлова: «Действительно, правовая природа цели зависит от правовой природы средств ее достижения, но это не все. С включением в право социальная цель приобретает свойства права. Правовая цель является видом социальной цели, которая санкционирована, поставлена правом и которая реализуется средствами права. Эти две характеристики существуют одновременно, а не альтернативно»⁴. По ее мнению, не все интегрированные в право цели были до этого неправовыми, социальными. Имеются цели, которые связаны с правом генетически. В таких случаях право не только средство их достижения, но и ставится как цель. Имеются цели, которые возможны только как правовые, существуют на основании права и из-за существования последнего. Они неотделимы от права. Следовательно, определение цели как правовой зависит не только от того, находится ли право по отношению к ней в положении средства. М. Михайлова дает широкое определение понятия правовой цели, которое охватывает всякую цель, функционирующую в сфере права. Она отмечает, что правовая цель не только санкционированная, поставленная правом и достигаемая средствами

¹ См.: Лаптев В.В., Шахматов В.П. Цели правового регулирования и система права // Правоведение. 1976, № 4. С. 29; Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 387.

² См.: Чулюкин Л.Д. Некоторые вопросы цели в реализации социалистического общенародного права // Вопросы осуществления прав и обязанностей в развитом социалистическом обществе. Казань. 1983. С. 7.

³ См.: Экимов А.И. Категория цели в науке права // Философские проблемы государства и права. Л., 1970. С. 53.

⁴ См.: Михайлова М. Указ. соч. С. 18.

права. Юридическая санкция может быть прямой, когда цель дана как норма-цель, и не прямой, когда она существует как логическое основание предписанного правом поведения¹. Поэтому М. Михайлова рассматривает цель как часть права, включает ее в его содержание. Логика ее рассуждений такова. Содержание права есть воля социальных сил, которые осуществляют политическую власть, а эта воля стремится к определенной цели, поэтому последние, как часть воли, входят в содержание права². М. Михайлова признает, что юридическое санкционирование социальной цели не означает, что она перестает существовать как политическая, нравственная и прочая цель³. «Цель в праве, будучи идеальным выражением объективной закономерности, вместе с тем представляет собой те материальные и духовные результаты, которые достигаются посредством правотворчества, а затем реализации норм права»⁴. Цель – специфическая характеристика права, отражает его обращенность к настоящему и будущему, к тому, что находится за пределами права. «Цель есть прямое отражение объективных отношений и связей в обществе. Она вносит «социологию» в правовые нормы, раскрывая их связи с существующей деятельностью и социальный смысл»⁵. Иначе говоря, цели, которым служит право, находятся вне права⁶.

Таким образом, по мнению указанных авторов, цели, достижение которых преследовал законодатель изданием нормативного акта, служащие для подтверждения или опровержения тезисов, раскрывающих смысл норм права, находятся за пределами содержания конкретных норм права⁷. Но в то же время цели нормы, находясь за пределами ее содержания, объединяют право единой социальной направленностью в определенный общий смысл, находят отражение в нем. Даже в тех случаях, когда цель не нашла прямого текстуального выражения в нормативном предписании, она «снята» в гипотезе, диспозиции, санкции нормы, т.е. в ее нормативном содержании. Это касается и позна-

¹ См.: Михайлова М. Указ. соч. С. 18, 19.

² Там же. С. 21.

³ Там же.

⁴ Керимов Д.А. Философские проблемы права. С. 374–375.

⁵ См.: Михайлова М. Указ. соч. С. 16.

⁶ См.: Самощенко И.С. О нормативно-правовых средствах регулирования поведения людей // Правоведение. 1967. № 1. С. 35.

⁷ Е.В. Васьковский указывал, что телеологическое основание нормы, в отличие от логического и систематического элементов, представляет собой по отношению к нормам нечто постороннее, вне их непосредственного содержания лежащее. См.: Васьковский Е.В. Руководство к толкованию и применению законов. М., 1913. С. 67, 71.

вательного содержания нормы. Цель как идеальное выражение будущего в настоящем пронизывает содержание права как системы юридических норм, регулирующих соответствующие общественные отношения. Получая в нем свое отраженное выражение, цель стимулирует, организует, направляет практическую деятельность субъектов права по ее претворению в жизнь¹. «Цели объясняют предназначение права и оправдывают его существование. Поскольку право связано с целью и не может быть объяснено без цели, это означает, что представление о цели имеет определяющее значение для права»². Поэтому правильное понимание общего смысла нормы во многом зависит от того или иного представления о ее цели.

Является ли целью утверждение российского государства в качестве социального и правового? Статья 1 Конституции РФ, судя по словесной формулировке, закрепляет эти свойства не в качестве цели, а в качестве уже достигнутого результата. Однако справедливо замечено, что хотя государственная власть осуществляет некоторые меры социального порядка, постсоциалистическое государство не обеспечивает необходимого уровня жизни населения, не предоставляет ему необходимых социальных услуг и, следовательно, не является еще социальным государством. Не является оно пока и правовым. Правовая реформа не завершена, само законодательство, указы президента, акты правительства противоречивы, зачастую не выполняются, не исполняются многие решения судов, их престиж в обществе невысок. Скорее, это полуправовое или, если такое в принципе возможно, частично правовое государство³.

Очевидно – и это вытекает из содержания многих других норм Конституции, что названные свойства пока остаются целью государственно-правового развития. В качестве норматива эти, непосредственно выраженные в Конституции цели, равно как другие, определяют поведение адресатов права.

Существуют различные классификации целей правовых норм. Все они в значительной мере условны, что отмечают и сами авторы соот-

¹ См.: Элькин П.С. Цели и средства их достижения в уголовно-процессуальном праве. Л., 1976. С. 15.

² См.: Михайлова М. Указ. соч. С. 16.

³ См.: Чиркин В.Е. Переходное постсоциалистическое государство: содержание и форма // Государство и право. 1997. № 1. С. 9. Иначе говоря, следует реальнее относиться и к самой концепции правового государства, ибо в действительности политическая власть всегда стремится вырваться из правовых рамок и «правовое государство» – это, скорее, идеальный тип. См.: Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство. Введение в теорию. М., 1993. С. 3.

ветствующих классификаций. С точки зрения сроков достижения целей их классифицируют на ближайшие, перспективные и конечные. Предлагается также различать функциональные цели (наступление изменений в самом поведении людей) и предметные (связанные с созданием определенного материального результата). Функциональные цели в идеальном реализованном виде учитываются при постановке предметных целей, так как этот результат всегда является следствием определенного поведения¹.

Цели конституционных норм могли бы быть предметом самостоятельного анализа. Все их разновидности в Конституции так или иначе просматриваются. Но иногда разделение весьма условно. Так, «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека» (ст. 2 Конституции РФ) – это цель и ближайшая, и перспективная, и конечная. Она одновременно предметная и функциональная, материальная и юридическая.

В литературе, кстати, принято разграничивать цели материальные (касающиеся общественных отношений в неправовой области, т.е. экономические, политические, идеологические и т.п.) и юридические (где ближайшим объектом выступает само право, особенно его неуклонное исполнение и соблюдение). Выделение юридических целей не противоречит утверждению, что цели, которым служит право, находятся вне права. Нет норм права, преследующих только юридические цели. Кроме того, юридические цели – всегда одно из самых низших звеньев в той цепи непосредственных целей, которым служат данные нормы и институты. В дальнейшем они переходят в другие, материальные цели². Как те, так и другие имеют значение для правильного понимания смысла закона. Так, вполне очевидно, что без понимания юридических целей невозможно уяснить содержание процессуальных правовых предписаний. Однако их понимание может быть недостаточным. Например, интерпретация закона в целях его пропаганды, воспитания граждан невозможна без анализа его материальных целей. Но когда заходит речь о материальных целях, следует иметь в виду, что они анализируются в процессе толкования только в том аспекте, который нашел отражение в законе, т.е. имеет юридическое выражение. Это связано с характером толкования права, относящегося к формально-догматическим методам анализа права.

Назначение и сущность толкования в литературе иногда определяют как уяснение и разъяснение содержания правовой нормы. Чаще

¹ См.: Экимов А.И. Категория «цель» в советском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1970. С. 10, 11.

² См.: Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 37.

всего понятие «содержание правовой нормы» употребляется в рассмотренном значении понятия «смысл»¹. В то же время нередко авторы разграничивают эти понятия². Если под смыслом нормы понимать основную суть закона, вложенную законодателем в его словесную формулировку, то содержание – нечто более широкое³. Имеется в виду не просто установление государственной воли на регулирование каких-либо общественных отношений, нашедшей выражение в правовом акте, а все ее аспекты, все содержание требования, предъявленного законодателем в объективированной форме. Норма права истолковывается с точки зрения условий применения (гипотезы), предусмотренных прав и обязанностей (диспозиции), меры государственного обеспечения (санкции). Некоторые авторы наряду с этими элементами выделяют указание на цель. Делается попытка рассмотреть место цели в логической структуре нормы. На наш взгляд, цель правовой нормы занимает в этой схеме неоднородное положение. Она, как выше отмечалось, объединяет все эти элементы единой направленностью на достижение того или иного результата, отражается на всех элементах, поэтому не может быть сведена до уровня одного из них. Косвенно эта мысль подтверждается и теми авторами, которые, обращаясь к зарубежным правовым теориям, считают неправильным подход к цели с позиций нормативизма, рассмотрение ее в качестве правового «нормативно-подчиненного» начала, и указывают, что в действительности цель предшествует правовой норме и является стимулом и своеобразным двигателем правотворчества⁴. Цели создания закона, если не иметь в виду непосредственные юридические цели, выходят за пределы содержания нормативного установления и, следовательно, не могут быть полностью включены в логико-юридическую структуру нормы права (если исходить из признания традиционной, трехчленной структуры нормы)⁵. Поэтому, видимо, есть смысл учитывать и социологическую структуру нормы.

¹ См., например: Черданцев А.Ф. Указ. соч. М., 1979. С. 6.

² См.: Василев Л. Гражданское право Народной Республики Болгарии. М., 1958. С. 94–96.

³ Содержание – это то, из чего складывается, состоит что-либо. См.: Словарь современного русского литературного языка. Т. 14. М.–Л., 1955. С. 127.

⁴ См.: Спасов Б. Указ. соч. С. 199.

⁵ Р. Лукич различает внутреннее толкование, т.е. толкование в рамках самой нормы, тех элементов, которые ее образуют, и внешнее толкование, при котором устанавливаются связи между нормой, ее составными элементами и внешним миром – обществом, общественными отношениями, человеком и т.д., социальная цель и функция права, его развитие. См.: Лукич Р. Методология права. М., 1981. С. 143.

Следует также учитывать, что есть буквальное содержание, складывающееся из непосредственных текстуальных выражений закона. Оно может как включать, так и не включать сведения о цели нормы. Цели законодателя выходят за пределы содержания нормативно-правового предписания, кроме случаев, когда речь идет о некоторых нетипичных предписаниях (целевых нормах) и юридических целях.

Метод толкования направлен не только на выявление юридических признаков нормы. Так как многие понятия, образующие норму, отражают общественные явления, то возникает задача определения социального содержания закона. Иначе говоря, функция толкования связана не только с необходимостью проникновения посредством внешней формы права в содержание правовых предписаний, но и с истолкованием права в целом, его смысла, принципов, социально-политического содержания¹. Цели нормативных установлений как раз и выражают социальную роль и политическое содержание закона.

Все это важно подчеркнуть в связи с необходимостью оценки суждений о деполитизации деятельности Конституционного Суда. Отвлечься от уяснения политического содержания и тем более социальных целей соответствующих норм Конституции или иных интерпретируемых актов – значит не понять их содержание (смысл). Другое дело, что интерпретация осуществляется с сугубо юридических, а не политических позиций, т.е. не в угоду какому-то политическому движению (хотя объективно, может быть, и к выгоде его).

Формально определенные права и обязанности (формально-юридическое содержание нормы) являются постоянно работающим регулятором, критерием правомерности поведения. А цель в силу указанной специфики является конечным определением правомерности использования конкретных прав и обязанностей². Таким образом, цели нормы можно рассматривать как элемент содержания нормативного установления, если иметь в виду непосредственные юридические цели. Кроме того, можно согласиться с тем, что цель входит в содержание нормы, если понимать под ним ее полное содержание, включая социально-политическую направленность, если рассматривать ее с точки зрения социологической структуры нормы. Тогда она действительно может выступать как основное содержание правовой нормы³, так как «главный ориентир толкования – это сама жизнь.

¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. М., 1982. С. 295–296.

² См.: Самощенко И.С., Никитинский В.И. Цели правовых норм – масштаб оценки их эффективности // Уч. зап. ВНИИСЗ. Вып. 19. М., 1969. С. 55–58.

³ См.: Орлов В.Н., Экимов А.И. Указ. соч. С. 26–27.

Смысл закона в полной мере раскрывается лишь в том случае, если рассматривать его положения с учетом тех целей, которые решал законодатель, того социально-политического значения, которое заложено в его содержании»¹.

В процессе толкования правовых норм интерпретатор не может отходить от объективированного результата воли законодателя – нормативного акта. Поэтому использование в процессе уяснения закона дополнительных источников, сопровождающих принятие акта, например материалов правотворческой инициативы и обсуждения проекта закона (пояснительные записки к нему, заявления, предложения специалистов, ученых, общественных и государственных деятелей и т.д.), уместно только тогда, когда они отразились на его смысле. В противном случае воля нормодателя может приобрести неопределенный характер, и тогда не исключена возможность «подправления» закона с помощью толкования. Подобное «толкование» таит опасность нарушения стабильности права, может породить неуверенность в отношениях между людьми и прямые нарушения норм права. Оно не способствует также воспитанию граждан в духе уважения к закону. В соответствии с требованиями законности толкование не должно вносить никаких изменений и дополнений в интерпретируемые нормы. Учет изменений общественной жизни в процессе толкования правовой нормы возможен только в рамках содержания, вложенного в нее законодателем. При этом надо иметь в виду, что содержание нормативного установления может изменяться вследствие издания законодателем новых нормативных актов. Такие ситуации возможны, когда происходят серьезные общественно-политические изменения. В этом случае истинный смысл правовой нормы устанавливается с учетом изменившейся воли законодателя. Изменение же смысла нормативного предписания с целью приспособления к отдельной ситуации или из-за каких-либо прагматических соображений не будет соответствовать назначению толкования как деятельности по уяснению и разъяснению выраженной в законе государственной воли.

Применительно к конституционному толкованию необходимо подчеркнуть все это еще раз, поскольку оно, в отличие от других видов толкования, особенно близко к правотворчеству. Более того, если исходить из широкой трактовки права, то в ряде случаев речь пойдет именно о формировании права в ходе интерпретационной деятельности столь высокой инстанции, какой является Конституционный

¹ Алексеев С.С. Азбука закона. Свердловск, 1982. С. 195.

Суд. Но даже если признать, что судьи при толковании Конституции создают новые нормы права, следует учесть существование в ней неререформируемого ядра норм. К ним, например, относится та часть Конституции, которая закрепляет фундаментальные основы конституционного строя¹, и никто из субъектов, оперирующих правом, как создающих, так и интерпретирующих его, не может быть свободным в определении политики права. Указанные нормы, с одной стороны, ориентируют и ограничивают возможности интерпретации, направляют и ограничивают деятельность по законному созданию нового права даже тех, кто считается свободным создателем норм. С другой стороны, интерпретация Конституции, проведенная по добросовестной схеме, как бы освещает наличие в законе положений, которые ограничивают любую созидательную операцию права (интерпретационную или законодательную, даже в конституционном ранге)².

При толковании не исключен некоторый «субъективизм», особенно когда нормативный акт истолковывается различными интерпретаторами. Однако ни под каким видом недопустимо принятие противоречивых решений по тождественному предмету на основании одной и той же нормы. Подобная практика может привести к неопределенности применения права и иным отрицательным последствиям. Поскольку смысл интерпретируемой нормы един, то не может и не должно быть при толковании, соответствующем всем предъявляемым требованиям, двух правильных пониманий одной правовой нормы. Поэтому вполне правомерно говорить о прецеденте толкования³. Прецедент, создаваемый Конституционным Судом, имеет вескую юридическую силу и обязателен даже для правотворческих органов.

Вопрос о понятии толкования права предполагает рассмотрение содержания интерпретационного процесса. Надо заметить, что и здесь существуют разногласия среди ученых. Это объясняется сложностью проблемы. Исследуемый процесс протекает, в основном, в сознании человека в виде различных внутренних, мыслительных, интеллектуально-волевых операций. Эта трудность обуславливает существование мнений о содержании толкования только как разъяснении, результаты которого могут быть непосредственно восприняты в интерпретационном акте, юридическом совете и т.д., ког-

¹ Здесь можно с уверенностью назвать главы 1, 2 и 9, которые, в частности, не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием (ст. 135 Конституции РФ).

² См.: Perfetti L. Op. cit. P. 190–191, 195–197.

³ См.: Венгеров А.Б. О прецеденте толкования правовой нормы // Уч. зап. ВНИИСЗ. Вып. 5. М., 1966. С. 3.

да разрывается единый процесс толкования и уяснение права, происходящее в сознании человека, представляется не имеющим юридического значения, совершенно не связанным с разъяснением и т.д. Мы присоединяемся к мнению, согласно которому уяснение и разъяснение правовых норм представляют собой две взаимосвязанные стороны процесса толкования.

Слияние уяснения и разъяснения в их единстве происходит в акте толкования. Все то, что дает интерпретационная деятельность, объективируется в известной форме. Но проблема усугубляется тем, что толкование очень тесно связано с другими формами правовых действий; нередко в акте одного и того же органа могут быть объективированы в качестве положений и результаты толкования, и результаты правотворческой деятельности, и результаты конкретизации правовых норм, пропаганды права.

В отличие от других видов конституционное толкование чаще всего ведет к конкретизации права, так как конституционные нормы – самые общие.

Все сказанное позволяет сделать следующие выводы:

1. Конституционное толкование – особый вид правовой деятельности высшего судебного органа, направленной на оценку правовых актов, охрану Основного Закона, обеспечение всех форм реализации права, на предупреждение всех видов правонарушений.

Если исходить из известных классификаций видов правовой деятельности, то следует говорить о толковании конституционных норм как разновидности праворазъяснительной деятельности, имеющей особый характер, учитывая хотя бы юридическое значение актов нормативного толкования Конституции. Основанием выделения конституционного толкования как вида толкования является его объект. Строго говоря, толкование Конституции не укладывается в прокрустово ложе известных видов правовой деятельности, которые, в свою очередь, также не существуют в чистом виде. Особенности конституционного толкования права просматриваются по целям и задачам, оно осуществляется особым составом и характеризуется своеобразием метода данной правовой деятельности. Процесс, в котором происходит толкование в Конституционном Суде, существенно отличается от иных видов процессуальной деятельности. Достаточно указать на участие экспертов, специалистов в области права, чего нет ни в уголовном, ни в гражданском, ни в административном процессах. Кроме того, конституционное толкование имеет тенденцию к расширению. Оно имеет место в деятельности не только Конститу-

ционного Суда РФ, но и конституционных (уставных) судов субъектов РФ, общих судов.

2. Конституционное толкование – вид правовой деятельности высокого юридического ранга. По своей юридической силе акты толкования Конституции и конституционного толкования законов имеют силу последних.

3. Как вид правовой деятельности конституционное толкование имеет значение не только для правотворчества, но и для всех форм реализации права, в том числе для соблюдения, исполнения и осуществления правовых предписаний.

§ 2. Толкование конституционных норм и виды, способы толкования

Объяснение толкования конституционных норм в качестве особого вида правовой деятельности неизбежно ставит и другой вопрос: не составляет ли оно самостоятельного вида толкования, каково его соотношение с известными юридической науке традиционными способами и приемами толкования?

Бесспорно и вполне очевидно, что свои ценные свойства толкование конституционных норм проявляет в качестве разъяснения. За разъяснением обращаются компетентные органы, разъяснения ожидают стороны и все заинтересованные лица. Разъяснение будет воспринято юридической практикой и всеми гражданами. Однако, как и в любом другом случае праворазъяснительной деятельности, нельзя представить себе разъяснение без предварительного уяснения соответствующих норм теми, кто призван их разъяснять. Другими словами, толкование Конституции – это и уяснение, и разъяснение норм. Первое достигается в ходе открытой части процесса и продолжается во время обсуждения проекта постановления в совещательной комнате. Разъяснение объективируется в постановлении Конституционного Суда.

Конституционное толкование имеет официальный характер. Закон о Конституционном Суде РФ устанавливает обязательность решений Конституционного Суда. Они обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений (ст. 6).

Вместе с тем Закон допускает и доктринальное, и компетентное¹ толкование Конституции. Так, в процессе подготовки дел к слушанию судья-докладчик пользуется консультациями специалистов, поручает производство исследований, экспертиз (ст. 49). Статья 63 Закона признает значение заключений эксперта. В каком-то отношении соответствующие документы, подготавливаемые специалистами, носят официальный характер, поскольку они приобщаются к делу, их толкование звучит в ходе заседания Конституционного Суда, на них ссылаются стороны и т.д. Но с точки зрения обязательности заключений ученых и специалистов для субъектов, обозначенных в ст. 6 Закона, толкование Конституции и иных нормативных актов на предмет их соответствия Конституции, даваемое экспертами и консультантами, не является официальным.

Исследование конституционного строя всегда являлось прерогативой ученых. Поэтому велик авторитет неофициального доктринального толкования Конституции. Не уступает ему и неофициальное компетентное конституционное толкование, если в роли специалистов выступают опытные политики, юристы-практики, работники государственного аппарата. Но и тот и другой вид могут именоваться конституционным только условно. В полной мере наименованию конституционного отвечает только то толкование, которое дается Конституционным Судом в целом или его палатами в том порядке, какой предусмотрен Законом о Конституционном Суде РФ и его регламентом.

Большое распространение может получить и обыденное толкование Конституции и других нормативных актов, например, гражданами, средствами массовой информации и т.д. Материалы подобного толкования должны приниматься во внимание в ходе слушаний дел в Конституционном Суде на предмет полноты и ясности аргументации принимаемых им решений.

Конституционное толкование может быть как нормативным², так и казуальным. Чаще всего это казуальное толкование, поскольку речь

¹ Этот известный термин представляется неудачным. Безусловно, толкование конституционных судей-юристов самой высокой квалификации – компетентное толкование. См. подробнее § 3 гл. II настоящей работы.

² Иногда используют термин «абстрактное толкование», что созвучно общепринятому делению конституционного контроля на абстрактный (когда проверка конституционности акта не связана с конкретным делом) и конкретный (когда конституционность акта проверяется в связи с его применением в конкретном деле). Однако полагаем необходимым, во избежание смешения понятий абстрактного контроля и толкования по специальному запросу (что, действительно, носит абстрактный ха-

идет о запросах компетентных органов и лиц по поводу соответствия Конституции законов, иных нормативных актов, договоров, и Основной Закон толкуется применительно к конкретной ситуации. Когда имеет место прямой запрос о толковании соответствующих норм Конституции, это нормативное конституционное толкование. Казуальное толкование имеет место, если Конституционный Суд выносит решения по спорам о компетенции, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов о конституционности законов, примененных или подлежащих применению в конкретном деле.

Приведенные соображения позволяют сделать вывод о том, что конституционное толкование осуществляется не только в случае, когда реализуется специальное полномочие Конституционного Суда давать толкование Конституции (п. 4 ст. 3 Закона о Конституционном Суде РФ). Оно дается (может даваться) и во всех других случаях осуществления Конституционным Судом своих полномочий. Противники указанной позиции акцентируют внимание на специальной процедуре толкования Конституции, результат которой заключается в принятии решения о толковании. Но, как заметил Ю.А. Юдин, это вовсе не исключает возможности Конституционного Суда толковать конституционные нормы при решении любых рассматриваемых дел, ибо без такого толкования невозможно конституционное правосудие. Характерно, например, что закон Чехии о Конституционном суде 1993 г., отменив предусматривавшуюся федеральным законом 1991 г. особую процедуру толкования, вместе с тем говорит о толковании «в связи с деятельностью Конституционного суда по решению конституционных вопросов». Иными словами, предлагается проводить различие между толкованием как юридическим актом и толкованием как процессуальной формой деятельности¹.

Наиболее ярко нормативное толкование проявляется тогда, когда обнаруживается разное понимание статей Конституции высокими государственными органами, возникают разногласия, складывается разная практика и т.д. Есть примеры такого нормативного толкования по запросу органа, который имеет целью организовать свою после-

актер в смысле несвязанности с применением нормативного акта), использовать известный классической теории толкования закона термин «нормативное толкование». В рамках же осуществления конкретного конституционного контроля имеет место казуальное толкование Конституции.

¹ См.: Сравнительное конституционное право / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 1996. С. 195.

дующую работу в соответствии с Конституцией, но затрудняется в понимании каких-либо норм. Так, 23 марта 1995 г. Конституционный Суд РФ вынес постановление по делу о толковании ч. 4 ст. 105 и ст. 106 Конституции РФ¹. Поводом к рассмотрению дела явился запрос Совета Федерации, основанием – неопределенность в понимании положений ч. 4 ст. 105 в связи с предписаниями ст. 106 Конституции РФ, вследствие чего требовалось разъяснить, распространяется ли 14-дневный срок, установленный ч. 4 ст. 105 для рассмотрения и одобрения федеральных законов в Совете Федерации, на федеральные законы по вопросам, перечень которых дан в ст. 106 Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ установил, что в соответствии с ч. 4 ст. 105 Конституции РФ федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации. Таким образом, Совет Федерации решает сам, какие из принятых Государственной Думой законов подлежат рассмотрению на его заседании.

Исключение из этого общего правила содержится в ст. 106 Конституции РФ, которая дает перечень федеральных законов, подлежащих обязательному рассмотрению в Совете Федерации. В то же время она не устанавливает особого срока для рассмотрения в Совете Федерации соответствующих законов. Начав рассмотрение закона в 14-дневный срок, предусмотренный ч. 4 ст. 105, Совет Федерации обязан путем голосования принять решение об одобрении либо отклонении закона. Истечение указанного срока не освобождает Совет Федерации от данной обязанности. Закон, принятый по любому из вопросов, перечисленных в ст. 106, не может считаться одобренным, если Совет Федерации не завершил его рассмотрения, и в этом случае он не подлежит подписанию главой государства.

В соответствии с решением Конституционного Суда рассмотрение в Совете Федерации федерального закона, подлежащего по ст. 106 Конституции РФ обязательному рассмотрению в этой палате, должно начаться согласно ч. 4 ст. 105 Конституции РФ не позднее 14 дней после его передачи в Совет Федерации. Если Совет Федерации в течение 14 дней не завершил рассмотрения принятого Государственной Думой федерального закона, подлежащего в соответствии со ст. 106 Конституции РФ обязательному рассмотрению в Совете Федерации, этот закон не считается одобренным, и его рассмотрение продолжа-

¹ ВКС РФ. 1995. № 2–3. С. 3–16.

ется на следующем заседании Совета Федерации до вынесения решения о его одобрении либо отклонении¹.

Другое дело Конституционный Суд РФ рассматривал по запросу Государственной Думы Федерального Собрания о толковании ст. 103 (ч. 3), 105 (ч. 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2), 117 (ч. 3) и 135 (ч. 2) Конституции РФ².

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в понимании названных статей Конституции в связи с используемыми в них понятиями «общее число депутатов Государственной Думы» и «общее число членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы». Требовалось разъяснить, тождественно ли общее число депутатов Государственной Думы ее численному составу, установленному ч. 3 ст. 95 Конституции РФ, либо оно означает число фактически избранных депутатов, за исключением тех, чьи полномочия на момент голосования прекращены в установленном порядке, а также является ли указание на общее число членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы основанием для принятия решения на базе суммы голосов членов обеих палат Федерального Собрания.

Суд пришел к выводу, что в соответствии с конституционной характеристикой Федерального Собрания как органа народного представительства возможная неполнота состава его палат не должна быть значительной, ибо в противном случае его представительный характер может быть поставлен под сомнение. Принятие предложенной Государственной Думой интерпретации понятия «общее число депутатов» как числа только фактически избранных в Государственную Думу депутатов может привести к тому, что Государственная Дума будет правомочна принимать федеральные законы и иные важные для страны акты по вопросам своего ведения, даже если фактически утратит свой представительный характер вследствие вакантности значительной части депутатских мандатов. Такие законы и иные акты как нарушающие ст. 94 Конституции РФ окажутся нелегитимными.

Акты парламента должны воплощать интересы большинства в обществе, а не только самого парламентского большинства. Конституция РФ не установила требований к численному составу избранных парламентариев, при котором палаты Федерального Собрания вправе осуществлять свои конституционные полномочия. В этих условиях представительный характер Государственной Думы (и Совета

¹ ВКС РФ. 1995. № 2-3. С. 4-6.

² ВКС РФ. 1995. № 2-3. С. 17-31.

Федерации) и легитимность принимаемых законов могут быть гарантированы только истолкованием понятия «общее число депутатов» как конституционного их числа – 450 депутатов Государственной Думы (178 членов Совета Федерации).

Федеративное устройство Российской Федерации обуславливает двухпалатную структуру Федерального Собрания и значительную самостоятельность Совета Федерации и Государственной Думы по отношению друг к другу. В своей организации и деятельности они призваны отразить разные стороны народного представительства в Российской Федерации. Различна и их компетенция.

Часть 1 ст. 100 Конституции РФ устанавливает, что Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно. В силу ст. 102 (ч. 3), 103 (ч. 3), 105, 108 (ч. 2) федеральные законы, постановления Совета Федерации и Государственной Думы принимаются палатами Федерального Собрания раздельно. В ч. 3 ст. 107 Конституции РФ подчеркивается, что повторное рассмотрение федерального закона палатами Федерального Собрания осуществляется в установленном Конституцией порядке, т.е. также раздельно. В тех предусмотренных ч. 3 ст. 100 случаях, когда палаты собираются совместно, голосования не проводятся и решения не принимаются.

Таким образом, положение об общем числе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, содержащееся в ст. 107 (ч. 3) и 135 (ч. 2) Конституции РФ, следует понимать как предусматривающее голосование раздельно по палатам и определение его результатов соответственно численности каждой палаты, установленной ч. 2 и 3 ст. 95 Конституции РФ.

Серьезное значение имеет указание в данном постановлении Конституционного Суда о том, что решения Государственной Думы, принятые ранее в соответствии с иным порядком подведения итогов голосования, пересмотру в связи с данным толкованием не подлежат¹.

Обыкновенно нормативное толкование отличают от казуального еще и по тому признаку, что первое распространяется на неопределенно большое число случаев, а второе рассчитано на тот казус, который явился предметом разбирательства. Это положение уже оспаривалось в литературе (В.В. Лазарев). К тому же при обосновании прецедента толкования (А.Б. Венгеров) выяснилось, что толкование, данное по конкретному делу, имеет более общий характер. Официальное казуальное толкование Конституционным Судом, как представляется, всегда имеет юридическое значение для всех отношений,

¹ ВКС РФ. 1995. № 2–3. С. 18–21.

аналогичных тем, которые явились поводом для соответствующих разъяснений по конкретной ситуации.

В этой связи в литературе высказываются и более радикальные оценки. Так, В.А. Туманов указывает: «Хотя формально Конституционный Суд не отнесен к числу правотворческих органов, но по существу он таковым является. Законодательные акты или их отдельные нормы, признанные им не соответствующими Конституции, утрачивают силу. Не без основания Конституционный Суд (как, впрочем, и другие конституционные суды) называют «негативным законодателем». Однако он более чем таковой в той мере, в какой его решения носят характер прецедента, то есть содержат правило или указание, которому и в дальнейшем должны следовать законодательные или иные органы»¹.

В связи с наделением судебного толкования Конституции признаками нормативности возникает вопрос о соотношении аутентичного и судебного толкования. Проблемы не существовало, пока законотворчество и интерпретация его плодов сосредоточивались в системе высших представительных органов. Бесспорно, толкование Конституционного Суда, являясь судебным, относится к высшему уровню официального толкования. Как уже говорилось, решения Конституционного Суда РФ не имеют силы закона, как это часто предусмотрено в зарубежном законодательстве, но по многим параметрам они такую силу имеют (ст. 79 Закона о Конституционном Суде РФ). Пункт 1 ст. 149 Конституции Болгарии гласит, что Конституционный суд дает обязательное толкование Основного Закона. В отношении Конституционного Суда РФ это вытекает из ряда положений названного Закона. По действующей Конституции РФ только Конституционный Суд РФ уполномочен на толкование Основного Закона (п. 5 ст. 125); аутентичное толкование не предусмотрено.

Определяя Конституционный Суд верховным толкователем Конституции, законодатель не лишает этого права других субъектов, да это и невозможно, как невозможно запретить применять право, остановить урегулированный ход общественных отношений. Но он вносит упорядоченность в иерархию этих правовых отношений, определяя в соответствии с местом Конституции в законодательстве верхнюю ступень в ее интерпретации, тиражировании этого толкования, придавая именно толкованию Конституции Конституционным Судом высшее значение.

¹ Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992–1996 / отв. ред. Т.Г. Морщакова. М., 1997. С. 5.

Стремлением определить свою «ступень» и соответственно степень обязательности своего толкования Конституции продиктовано и принятие 31 октября 1995 г. постановления Пленума Верховного Суда РФ № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»¹. На наш взгляд, оно свидетельствует о незавершенности должной иерархичности в системе актов толкования Конституции.

Толкование Конституции состоит в преодолении Конституционным Судом неопределенности в понимании ее положений, в выяснении объективного смысла и содержащихся в Основном Законе позитивных правовых принципов. Вопрос об объеме толкования (адекватном, расширительном, ограничительном), способах толкования (грамматическом, логическом, систематическом, телеологическом, историко-политическом) не получил разрешения в Конституции и Законе о Конституционном Суде РФ. Однако некоторые требования к осуществляемому Судом толкованию Конституции в этих актах, а также решениях самого Конституционного Суда сформулированы.

Согласно ч. 2 ст. 16 Конституции РФ никакие другие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации. Интерпретация всех последующих положений Конституции не может противоречить нормам гл. 1 и поэтому должна осуществляться в сопряжении с ними. В связи с этим возникает требование о системности толкования, выявлении системообразующих связей конституционных норм и права в целом: субординации, координации и т.п. В Послании Конституционного Суда Верховному Совету РФ от 5 марта 1993 г. «О состоянии конституционной законности в Российской Федерации» подчеркивалось: «Нельзя не учитывать, что Конституция есть единый документ и все ее положения должны рассматриваться во взаимосвязи, системно»².

Отсюда следует также требование к Конституционному Суду в процессе толкования Конституции с уважением относиться к позитивному праву, учитывать иерархию правовых норм и их многообразие. Это не противоречит праву Суда выводить способ правильного разрешения конституционного спора из общих начал и смысла Конституции. В отличие от прежнего Закона о Конституционном Суде (п. 6 ч. 1 ст. 62) действующий Закон (ст. 68) прямо такого права не предусматривает, но оно вытекает из некоторых иных еголоже-

¹ Российская газета. 1995. 28 декабря.

² ВКС РФ. 1993. № 1. С. 5.

ний, в частности ч. 4 ст. 79, согласно которой в случае, если признание нормативного акта неконституционным создало пробел в правовом регулировании, непосредственно применяется Конституция РФ. Это в том числе означает, что принципы конституционного строя, в которых прежде всего выражены общие начала и смысл Конституции, приобретают непосредственное регулирующее значение.

Конституционное толкование не представляет собой нового, особого приема толкования¹. Скорее, это более узкая «специализация специально-юридического способа толкования», когда усилия предпринимаются в области уяснения и разъяснения специальных конструкций и терминов конституционного права. Оно требует использования всех пяти способов толкования. Грамматическое и логическое среди них являются исходными, а систематическое толкование обязательно в том смысле, что оно, во-первых, обобщает результаты уяснения конституционных норм и, во-вторых, позволяет рассматривать Конституцию в неразрывной связи с остальным законодательством, конституционные законы – как базовые по отношению к остальным².

Интерпретация конституционных норм требует историко-политического и телеологического толкования. Обращение к истории создания Конституции, к документам, сопровождавшим ее принятие, к альтернативным проектам, стенографическим отчетам по обсуждению конституционных норм и т.д. дает возможность установить подлинную волю законодателя, многообразные цели конституционных установлений.

Таким образом, все способы толкования права используются для уяснения и последующей интерпретации подлинного содержания тех или иных норм Конституции.

¹ В литературе уже высказывались сомнения в возможности рассмотрения конституционного толкования как автономного герменевтического инструмента. См.: Perfetti L. *Op. cit.* P. 196–197.

² Специфика систематического толкования Конституции состоит в том, что во внимание принимаются не только и даже не столько нормы права, сколько правовые принципы. Так, по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Алтайского края Конституционный Суд РФ в своем постановлении, аргументирующем неконституционность отдельных норм, делал упор на принципах единства государственной власти и разделения властей. Судья Конституционного Суда Н.В. Витрук полагал необходимым учесть, кроме того, другие принципы: народовластия, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, гласности и открытости всех органов государственной власти, что в итоге должно было привести к иному истолкованию правовых норм. См.: ВКС РФ. 1996. № 1. С. 13–21, 22–26.

§ 3. Принципы толкования Конституции

Почему нужно толкование Конституции? Прежде всего по тем же причинам, в силу которых интерпретируются все нормативные правовые акты; толкование – необходимая стадия процесса их реализации. Конституция – это особый нормативный правовой акт, рассчитанный на длительное и стабильное действие, в течение которого она проходит два этапа. Первый сравнительно короткий. Конституция еще новая и ее разъяснение связано, в основном, с недочетами правотворчества (наличие пробелов, противоречивость отдельных норм, другие небрежности законодателя). Следующий этап усложняется, на первый план выдвигается проблема отставания конституционного текста от жизни, от новых реалий. В частности, может измениться объем предусмотренных правовыми нормами понятий, он может стать шире или уже, чем предполагал законодатель. Здесь можно пойти разными путями: либо бесконечно «терзать» Конституцию поправками, как это было с Конституцией РСФСР 1978 г., либо «приспособить» Основной Закон к общественной практике. Известен и третий путь – превращение Конституции в некий эталон, юридический фетиш. Печальный тому пример – Конституция СССР 1977 г., которая, будучи превращена в программный документ, несла в себе черты фиктивности. «Приспособление» же к конкретным общественным отношениям шло через бесконтрольное ведомственное нормотворчество, названное уже тогда «законным беззаконием».

На первом этапе действия Конституции применимы известные способы толкования права. В советский период это была сравнительно легкая задача, так как действовали незыблемые постулаты, формально логические способы были вполне достаточны, в необходимых случаях использовался исторический прием. Напомним, что довольно долгое время существовало неприятие диалектических методов толкования, например телеологического, который изначально объявлялся атрибутом буржуазной правовой теории¹.

В правовом государстве недопустим разрыв между Конституцией и общественной практикой. Управлять государством и обществом можно только на основе Конституции, в тех формах и теми методами, которые предусмотрены в ней. Однозначно, что обновление и соблюдение Конституции составляют две стороны единого конституционного процесса. Это исходная позиция при преодолении отставания

¹ См.: Насырова Т.Я. Телеологическое (целевое) толкование советского закона. Казань, 1988. С. 6.

Основного Закона. Но к чему ведет обновление через постоянные поправки закона? В Конституцию РСФСР 1978 г. за недолгий срок ее действия было внесено почти 350 поправок, изменений и дополнений, часто внутренне несогласованных и противоречащих друг другу, которые настолько размыли ее текст, что, как считает И.М. Степанов, стало возможным говорить чуть ли не о новой Конституции¹. Так рушится авторитет права. Возникает угроза несогласованности и противоречивости в системе норм, так как вносятся «точечные» или «лоскутные» изменения и дополнения. Поэтому нужно толкование Конституции, способное без потерь «приспособить» ее к жизни. Здесь и следует учесть опыт стран, которые таким путем многие годы преодолевают отставание основного закона без его изменения.

С учетом сказанного можно выделить два этапа толкования Конституции: 1) в период ее соответствия регулируемым фактическим отношениям; 2) в период ее отставания от общественной практики.

Толкование Конституции можно рассмотреть и применительно к ее жесткости или мягкости. Оно необходимо в связи с тем, что процедура пересмотра Конституции и внесения в нее поправок весьма сложна. Для принятия поправок к гл. 3–8 действующего Основного Закона в порядке ст. 136 Конституции с учетом ее толкования, данного постановлением Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г.², требуется их одобрение большинством не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы и, кроме того, их одобрение органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов РФ. Что касается поправок к гл. 1 и 2 Конституции РФ, закрепляющим основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, то их реализация еще более сложна. Она возможна только путем разработки проекта новой Конституции, который принимается квалифицированным большинством специально для этой цели созываемого Конституционного Собрания либо всенародным голосованием.

Поэтому неудивительно, что до сих пор никто из обладателей права законодательной инициативы не реализовал до конца свои предложения о конкретных поправках к Конституции. Между тем Конституционный Суд РФ уже рассмотрел значительное число запросов о ее толковании.

По всей видимости, использование толкования может явиться альтернативой жесткости Конституции. Классический пример – Кон-

¹ См.: Уроки и парадоксы российского конституционализма. М., 1996. С. 41.

² ВКС РФ. 1995. С. 10–17.

ституция США. В то же время Основной закон Германии можно считать мягким, но федеральный Конституционный суд немало сделал в плане ее толкования.

Это весьма показательно. Следствием проверки конституционности нормативного акта может быть утрата им юридической силы, при толковании же такого не происходит. Тем не менее оно шире по значению, так как не только указывает на неконституционность некоторых нормативных актов, исходя из данной интерпретации соответствующих конституционных норм, но и тем самым предупреждает появление других неконституционных законов. Приведенное положение – важный аргумент в пользу обладания Конституционным Судом функцией официального толкования Конституции РФ. Отказ от нее, с одной стороны, ограничит компетенцию Конституционного Суда РФ, с другой – сузит возможности по обеспечению нормальной реализации Конституции. Одновременно последствия функционирования Конституционного Суда будут жестче, что не всегда оправданно. Там, где можно было бы способствовать реализации Конституции только путем ее толкования, пришлось бы рассматривать вопрос о конституционности закона, возможно, признать его утратившим силу.

Таким образом, одной из причин наделения Конституционного Суда РФ правом толковать Конституцию можно считать жесткость действующего Основного Закона. Хотя практика зарубежных судов свидетельствует о том, что прямая взаимосвязь здесь не всегда просматривается и суды могут быть уполномочены на это вне зависимости от жесткости или мягкости Конституции. И это тоже понятно. Коль скоро толкование в принципе необходимо, это должен быть высший (в соответствии с рангом Основного закона), специализированный, независимый орган, способный, благодаря своему месту в государственной иерархии и высокопрофессиональному составу, осуществлять арбитражные функции, в том числе через интерпретацию спорных конституционных положений. Здесь мировой опыт достаточно однообразен, и очень редко полномочиями по конституционному контролю, толкованию Конституции наделен неспециализированный орган, например, в системе представительной власти, как это было до недавнего времени в СССР.

Оспаривая негативное отношение к приданию Конституционному Суду РФ функции толкования Конституции, можно также заметить:

1) в смысле опасений о возможности подмены законодателя полагаем, что главная угроза на фоне активной нормотворческой дея-

тельности органов исполнительной власти все же исходит не со стороны правоохранительных органов, стоящих на страже плодов законотворчества;

2) никто не отменял права законодателя на аутентичное толкование¹ и тем более на конституционные поправки, способные свести к минимуму поле праворазъяснительной деятельности Конституционного Суда РФ, так же как федеральные конституционные законы. Понятно, что развитие конституционализма в России в ее стремлении к правовому государству не может идти только по пути конституционной конфликтологии, кстати, одной из причин необходимости толкования Конституции, хотя, судя по расширяющейся практике Конституционного Суда, она доминирует;

3) лишение Конституционного Суда права на прямое толкование Конституции неизбежно приведет к усилению роли казуального ее толкования (в том числе судами общей юрисдикции). Прецедент толкования тогда тем более будет приобретать черты нормативности. Не исключено и перенесение центра тяжести в понимании смысла конституционных установлений на правоохранительный аспект, присущий судебному толкованию, что неизбежно сузит и содержание конституционных норм;

4) это может привести к активизации других субъектов в толковании Конституции (аппарат Президента, СМИ и т.п.). Вряд ли это разъяснение будет точнее, квалифицированнее даваемого Конституционным Судом РФ, где сосредоточены лучшие юридические силы страны. Кроме того, в большей мере это будет обыденное толкование, так как оно будет исходить не от специализированных органов. При несовершенстве современного законодательства это отрицательно отразится на юридической практике, и без того не лишенной противоречий.

Опыт стран, где органы конституционного контроля наделены правом толкования Конституции, – также не последний аргумент в завязавшемся споре.

Согласно Учредительному акту 2/1979 о Конституционном суде Испании от 3 октября 1979 г. Конституционный суд уполномочен истолковывать Конституцию. Конституционный суд Болгарии согласно Конституции (п. 1 ст. 149) и Закону о Конституционном суде (п. 1 ст. 12) вправе давать обязательное толкование Конституции. Это

¹ Кто-то может возразить, что это неактуально при Конституции, принятой референдумом. Но в России действуют конституции, принятые парламентом (Республика Татарстан).

означает, что суд дает официальные и обязательные для исполнения интерпретации конституционных норм с целью установления единого и стабильного понимания их смысла и содержания, в том как они учреждают верховенство права и обладают прямым действием. Чаще всего обращения о проведении конституционного контроля обусловлены практическими соображениями, связанными с различными интерпретациями конституционных норм. Суд требует от обратившихся субъектов обосновать необходимость интерпретации нормы. В ходе толкования Конституции суд детально и аргументированно разъясняет суть соответствующей нормы и в своем решении, которое обычно имеет нормативный характер, дает исчерпывающий ответ на поставленный вопрос¹. Так, в решении Конституционного суда Болгарии от 2 июля 1992 г. № 7 о толковании ст. 5 Конституции по требованию Главного прокурора дан ответ на вопрос о том, являются ли международные договоры, принятые и ратифицированные Республикой Болгария, но не опубликованные в «Государственном вестнике», частью внутреннего законодательства страны².

Текст Конституции США 1787 г. не содержит положения о праве Верховного суда осуществлять толкование Основного закона. Однако уяснение смысла конституционных норм является необходимой предпосылкой для принятия Верховным судом решения о соответствии того или иного акта Конституции США. Анализ судебной практики, по мнению В.В. Лузина, позволяет говорить о том, что судьи Верховного суда США абсолютно свободны в выборе методов толкования Конституции при решении конкретных дел. В решениях Верховного суда и американской научной литературе признается фундаментальное значение двух принципов: справедливости и свободы без достаточной конкретизации. Допускается свободное толкование, т.е. не связанное намерениями создателей Конституции, исходя из потребностей общества, определяемое двумя главными целями: защитой прав человека и поддержанием баланса между ветвями власти³. Представляется справедливым вывод автора о том, что метод свободного толкования Конституции неприемлем в системе конти-

¹ См.: Конституционная юрисдикция стран Европы, Северной Америки и Японии // Бюллетень Конституционной юрисдикции. Специальный номер. 1994. Июнь. С. 19.

² См.: Решения и определения па Конституционния Съд на Република България 1991–1992. София. С. 117.

³ См.: Лузин В.В. Методы толкования Конституции в деятельности Верховного суда США // Государство и право. 1997. № 10. С. 93.

нентального права, поскольку предназначение судей и судебных решений в Европе отличается от их положения в странах общего права¹.

Толкование Конституции допустимо потому, что оно не произвольно, определяется смыслом и содержанием интерпретируемого акта. Главный принцип толкования мог бы звучать так: «В конституционной интерпретации судья не главнее Конституции, в законодательной интерпретации судья не выше главной цели законодательства»². Его соблюдение позволит избежать кризиса конституционности.

Исходной позицией, основным принципом толкования Конституции может служить признание ее **самодостаточности**, т.е. ресурсы для понимания Конституции заложены в ней самой. Прежде всего эту роль выполняют ее принципы, которыми Конституционный Суд руководствуется в своей интерпретационной деятельности. Справедливо замечено, что Закон о Конституционном Суде РФ имеет явный пробел – в нем отсутствуют указания на какие-либо установки и принципы, из которых должен исходить Суд при прямом толковании Конституции³.

По мнению Р.З. Лившица, принципы права надо выводить не из идеологических категорий, а из самой правовой материи. «Признавая в праве систему общественного порядка, средство общественного согласия, путь и средство предотвращения и разрешения разногласий, нужно соответственно конструировать и принципы права. Принципы охватывают всю правовую материю – и идеи, и нормы, и отношения – и придают ей логичность, последовательность, сбалансированность. В принципах права как бы синтезируется мировой опыт развития права, опыт цивилизации. Принципы – как бы «сухой остаток» богатейшей правовой материи, ее суть, освобожденная от конкретики и частных. Принципы играют роль ориентиров в формировании права. Напомним, эволюция права идет от идей к нормам, затем через реализацию норм – к общественной практике. И вот, начиная с появления идеи, а идея очень часто формируется в виде правового принципа, принцип определяет, направляет развитие права»⁴.

Одни правовые принципы получают выражение в конкретных правовых нормах, в том числе и нормах Основного Закона. Например, ч. 2 ст. 4 Конституции РФ гласит: «Конституция Российской Федера-

¹ Там же.

² Джон Нортон Мур. Верховенство права: обзор // Верховенство права. М., 1992. С. 43–44.

³ См.: Государство и право. 1995. № 9. С. 7.

⁴ Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994. С. 195–196.

ции и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации». Другие принципы, как указывает Г.А. Гаджиев, эксплицитно не выражены в тексте закона, но воплощены во многих нормах, как бы определяя их смысл и содержание. Это правовые принципы, выводимые из правовых норм¹. Н.С. Малеин называет их «конституционными принципами – законоположениями», не обладающими четкой нормативностью, и отмечает их роль в деятельности Конституционного Суда для обеспечения непосредственного действия Конституции и ее толкования².

Для определения юридического значения принципов права в толковании Конституции важно постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1993 г. по делу о проверке конституционности правоприменительной практики ограничения времени оплаты вынужденного прогула при незаконном увольнении, сложившейся на основе применения законодательства о труде и постановлении Пленумов Верховного Суда СССР, Верховного Суда РФ, регулирующих данные вопросы³. В нем подчеркивается: «Рассматриваемое обыкновение правоприменительной практики противоречит прежде всего общеправовым принципам справедливости, юридического равенства, гарантированности государством прав и свобод человека и гражданина, возмещения государством всякого ущерба, причиненного личности незаконными действиями государственных органов и должностных лиц, закрепленным в Конституции РФ. Эти принципы обладают высшей степенью нормативной обобщенности, предопределяют содержание конституционных прав человека, отраслевых прав граждан, носят универсальный характер и в связи с этим оказывают регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений. Общеобязательность таких принципов состоит как в приоритетности перед иными правовыми установлениями, так и в распространении их действия на все субъекты права»⁴.

В свете толкования Конституции важны не только сами конституционные принципы, но и их «набор», применение в той или иной иерархии, определяемой ценностным содержанием каждого и конкретной правовой ситуацией. Конституционный Суд в каких-то слу-

¹ См.: Гаджиев Г.А. Защита основных экономических прав и свобод предпринимателей за рубежом и в Российской Федерации (опыт сравнительного исследования). М., 1995. С. 140.

² См.: Малеин Н.С. Указ. соч. С. 13, 19.

³ ВКС РФ. 1993. № 2–3.

⁴ ВКС РФ. 1993. № 2–3. С. 60.

чаях опирается на одни цели и принципы Конституции, в других – на иные. Не всегда это бесспорно. Так, не раз подвергалось критике¹ решение Суда о проверке конституционности Указов Президента РФ от 30 ноября 1994 г. «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», от 9 декабря 1994 г. «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», а также постановления Правительства РФ от 9 декабря 1994 г. «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа»². Конституционный Суд положил в основу своего решения принципы и нормы Конституции о территориальной целостности, неделимости государства, суверенитете. И, как отметил судья Конституционного Суда А.Л. Кононов, права человека в этом перечне оказались на последнем месте³. С нашей точки зрения, установить оптимальный набор принципов для каждого случая невозможно, и это дело самого Конституционного Суда, его политической ответственности перед государством и обществом.

При толковании Конституции необходимо учитывать содержание всех ее разделов. Так, преамбула выполняет служебную роль по отношению к собственно Основному закону, является своего рода ключом к конституционному тексту⁴, ее содержание выступает общеобязательным мерилем толкования и применения всех положений Конституции и действующих законов⁵.

Как отмечает Б.С. Эбзеев, 74 слова преамбулы дают исходные начала для толкования Конституции в соответствии с действительной волей народа. Парламент не может принимать законы, а исполнительная власть издавать акты, нарушающие права и свободы человека или способные привести к разрушению гражданского мира и согласия, подорвать демократические основы российской государственности.

¹ См.: Общая теория прав человека / отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1996. С. 164–165.

² ВКС РФ. 1995. № 5.

³ Там же. С. 43.

⁴ См.: Теоретические основы Советской Конституции / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 1981. С. 32.

⁵ См.: Зивс С.Л. Конституция СССР и система советского законодательства // Советское государство и право. 1978. № 6.

Судебное истолкование принципа равноправия и самоопределения народов ограничено интересами сохранения целостности и государственного единства Российской Федерации. Преамбула содержит запрет на самоизоляцию страны, ориентирует деятельность государства, его органов и должностных лиц, всех субъектов конституционных правоотношений на обеспечение благополучия и процветания России. В качестве конституционного веления преамбула закрепляет уважение к историческому прошлому страны. В ней нашли выражение идея патриотизма, вера в добро и справедливость в отношениях между людьми и в организации социума. Существенную роль преамбула может сыграть при отыскании права, в случае пробелов и противоречий в Основном законе, а также в его последующей трансформации¹.

Ключевую роль играют гл. 1, 2, 9 Конституции, регулирующие основы конституционного строя. Примером толкования, в котором в качестве основных критериев выступают цели конституционного регулирования, определяемые преамбулой и гл. 1 Конституции, может служить дело о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края от 18 января 1996 г.² Конституционный Суд обратился к целевой программе преамбулы Конституции РФ, принципам, заложенным в гл. 1. Анализ показывает, что при решении вопроса о конституционности указанных положений Суд толковал Конституцию в пределах двуединой цели конституционного регулирования: с одной стороны, обеспечение государственного единства, с другой – уважения федеративной природы России. Думается, что делая вывод о необходимости соблюдения федеральной модели формирования и структуры государственных органов края, о нарушении в Уставе Алтайского края принципа разделения властей, Суд ориентировался в первую очередь на необходимость обеспечения государственного единства. Иначе говоря, в его решении четко просматривается позиция унитаризма. Суд признал ряд статей Устава (Основного закона) Алтайского края не соответствующими Конституции РФ. По тому же пути Конституционный Суд пошел при проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Читинской области, например по вопросу участия областной Думы в формировании исполнительного органа власти³.

¹ См.: Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 46–47.

² ВКС РФ. 1996. № 1.

³ Там же.

Толкование одних конституционных норм не должно противоречить содержанию других или в целом Конституции и ее фундаментальным основам, получившим отражение в гл. I Основного Закона. Прямое предписание на этот счет содержится в ст. 16 Конституции, согласно которой положения этой главы составляют основы конституционного строя Российской Федерации и никакие другие положения Конституции не могут им противоречить.

Принципиальное значение имеет ст. 18 Конституции, которая устанавливает приоритет прав и свобод человека и гражданина, являющихся непосредственно действующими, при применении законов. С учетом этого, например, была истолкована Конституция при отстранении в 1994 г. Председателя Центрального банка России. Хотя назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ – прерогатива Государственной Думы (ст. 103 Конституции РФ), указ об освобождении от должности подписал Президент РФ на основании личного заявления отстраненного должностного лица, который воспользовался своим правом в порядке ст. 18 Конституции РФ, а ст. 103 не была применена.

Статья 10 Конституции РФ устанавливает: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Их деятельность и взаимодействие должны соответствовать закону. Соблюдение принципа разделения властей в первую очередь находится под контролем специального конституционного органа – Конституционного Суда. Критерием законности деятельности органов различных ветвей власти является Конституция, незыблемость которой и призван обеспечить орган конституционной юстиции, имеющий возможность разрешения споров, в том числе и о компетенции государственных органов, как через проверку конституционности их актов, так и путем толкования соответствующих конституционных норм.

Поскольку речь идет о Конституции федеративного государства, то при толковании спорных конституционных норм, регулирующих вертикальные связи, действует принцип единства политического и правового пространства. В ст. 8 Конституции РФ гарантируется единство экономического пространства, но оно невозможно без единого правового пространства. Следовательно, «в процессе решения связанных с применением Конституции проблем необходимо пользоваться такими способами и действовать в таких формах, которые способствуют сохранению этого единства. Разумеется, при условии,

что сами эти способы и формы действия являются конституционными, соответствуют Основному закону или основаны на нем»¹.

Толкование российской Конституции с учетом международно-правовых норм можно отнести к общим принципам толкования, так как впервые в ч. 4 ст. 15 установлено: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Тем самым кардинально меняется позиция в понимании иерархии норм, которая важна в плане критики идей Ганса Кельзена, по существу доказывавшего примат международно-правовых норм над Конституцией, другими актами внутреннего законодательства, разделяемых многими отечественными юристами-международниками.

В то же время международные нормы могут выполнять специальную роль при толковании некоторых конституционных институтов, например прав человека. Согласно ч. 3 ст. 46 Конституции РФ «каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты». Следовательно, при наличии международного договора Российской Федерации он подлежит толкованию наряду с другими нормативными актами, включая и российскую Конституцию, точнее, ее положения толкуются с его учетом.

Можно также сослаться на ст. 46, 62, 63, 69 Конституции РФ как специально предусматривающие такое толкование.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»² впервые в отечественном праве судам предлагается не применять нормы действующих законов, которые противоречат вступившим для Российской Федерации в силу международным договорам, пактам и конвенциям. Более того, в постановлении содержится напоминание о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права, закрепленные, в частности, во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и других ратифи-

¹ Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 66.

² Российская газета. 1995. 28 декабря.

цированных нашей страной документах, являются составной частью правовой системы Российской Федерации. При этом судам необходимо иметь в виду, что положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно¹.

Конституционный Суд РФ в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ должен исходить и безусловно исходит из общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации. Однако первоначально следует определить исходную международно-правовую терминологию.

Что следует понимать под общепризнанными принципами и нормами международного права? Видимо, те, что признаны международным сообществом государств и обязательны для всех его членов. Но если западная доктрина относит сюда в основном обычаи, то каково единое понимание в нашей теории и практике? Да и каким бы оно ни было, доведено ли оно до субъектов толкования Конституции, хотя бы официальных? В международном праве нет нормативного акта, который исчерпывающим образом перечислял бы общепризнанные принципы и нормы.

Можно ли в этой связи считать обязательным для Российской Федерации определение источников общего международного права, содержащееся в ст. 38 Статута Международного Суда ООН? Когда толкуется конституционная норма и конкретный международный договор Российской Федерации, дело обстоит проще (например, по вопросам гражданства). Но и здесь возникают проблемы. Следует ли учитывать только ратифицированные, только опубликованные международные договоры Российской Федерации?

На наш взгляд, можно констатировать обращение Конституционного Суда РФ к нормам международного права по всем направлениям его деятельности, даже в определенной мере классифицировав их. Прежде всего это касается всех случаев отправления конституционного правосудия, например при разрешении споров о компетенции между государственными органами (ч. 3 ст. 125 Конституции РФ). Статья 34 Закона РФ «О международных договорах Российской Федерации» определяет круг субъектов, которые могут заключать международные договоры.

¹ Там же. Подробнее о судебной практике по вопросам соотношения конституции и международного права см.: Лукашук И.И. Международное право в судах государств. СПб., 1993. С. 238–245.

В делах по индивидуальным жалобам международное право присутствует и как общий принцип толкования анализируемых норм в свете ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, и как специальный, когда по некоторым конституционным институтам имеется отсылка к международным нормам. Практически все материалы дел Конституционного Суда РФ по индивидуальным жалобам имеют ссылки на международные пакты о правах человека¹.

Следует обратить внимание на рассматриваемую проблему и при реализации Конституционным Судом его функции по нормативному толкованию Конституции. Им учитываются международные принципы и нормы как бы в общем плане, т.е. с точки зрения ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, и в особом, если этого требует сама конституционная норма. Кстати, обращение к международным правовым положениям в процессе толкования и применения внутреннего права наталкивает на вопрос о том, что представляет собой процесс толкования, если имеются специальный объект уяснения и разъяснения, принципы и нормы, которые следует «вплести» в общую правовую материю: особый ли прием, способ интерпретации права или же стадия, через которую в обязательном порядке проходит субъект толкования и применения права? По нашему мнению, это стадия, наполненная известными приемами и способами интерпретации, которые, в принципе, общие для внутреннего и международного права. Только международно-правовая доктрина и практика большее значение придают специально-юридическому и телеологическому толкованию ввиду специфики международно-правовой терминологии и важности целей международного договора. Можно предположить, что техника использования этих приемов судами по мере накопления опыта будет все более оттачиваться и формализовываться.

При реализации Конституционным Судом ч. 5 ст. 125 в свете ч. 4 ст. 15 Конституции РФ возникает вопрос: не означает ли это приоритет международного права над Конституцией РФ? Действительно, в соответствии со ст. 15 международно-правовые принципы и нормы становятся частью нашей правовой системы, влияют на внутреннее

¹ См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 3 мая 1995 г. по делу о проверке конституционности ст. 220¹ и 220² Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Аветяна (ВКС РФ. 1995. № 2–3. С. 42); постановление Конституционного Суда РФ от 17 мая 1995 г. по делу о проверке конституционности ст. 12 Закона СССР от 9 октября 1989 г. «О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)» в ред. от 20 мая 1991 г. в части, запрещающей проведение забастовок работниками авиации, в связи с жалобой профсоюзом за летного состава Российской Федерации (ВКС РФ. 1995. № 2–3. С. 47–48).

законодательство, меняя его. Конституция РФ уважает международное право, и не только ч. 4 ст. 15 тому свидетельство, но это не означает, что в случае ее противоречия международному праву будут действовать положения последнего. Трудно представить себе общепризнанные международно-правовые принципы, которые регулировали бы устройство независимого государства. Поскольку Основной Закон регулирует конституционное устройство государства, некорректно говорить о примате международного права над Конституцией. Между тем такое понимание ч. 4 ст. 15 вслед за настойчивым внедрением в отечественное правосознание мысли о приоритете международных норм над внутренним правом все чаще проявляется. В данном случае речь идет не о толковании норм международного права, а о толковании Конституции в свете указанных общепризнанных принципов и норм международного права.

При проверке конституционности не вступивших в силу международных договоров Конституционным Судом рассматриваемая задача, безусловно, упрощается, так как речь идет о конкретных актах. Кстати, это еще одно доказательство приоритета Конституции, на соответствие которой исследуется международный договор. Подобная практика Конституционного Суда РФ пока отсутствует.

В заключение заметим, что можно считать принципом толкования Конституции требование о необходимости с целью реализации назначения толкования как средства установления истинного смысла правовой (конституционной) нормы использования всего спектра известных науке и практике приемов и способов интерпретации права.

§ 4. Стадии толкования Конституции

Всякий вид правовой деятельности имеет свои стадии. Однако в науке традиционно анализируются стадии правотворчества и правоприменения и практически никогда – стадии толкования права. Между тем в отношении конституционного толкования этот вопрос приобретает особое значение ввиду важности данного вида деятельности, большого набора входящих в ее содержание действий, оформления ее специальным актом и т.д. Вопрос о стадиях толкования права в Конституционном Суде актуален для учебного процесса.

Стадии толкования Конституции – это осуществляемые в Конституционном Суде комплексы действий по установлению и разъ-

яснению конституционной воли законодателя, имеющие свои относительно самостоятельные цели, свое содержание и форму, свои методы проведения.

Действия, подобные стадиям толкования Конституции, могут осуществляться и за пределами Конституционного Суда (например, в ходе доктринального толкования). Но официальное выражение соответствующие стадии получают через процедуры в Конституционном Суде. Вне рамок его деятельности можно лишь условно говорить о конституционном толковании.

Всякое толкование законов представляется в качестве процесса и в качестве определенного результата последнего. Не случайно, как отмечалось выше, в понятии «толкование» объединено уяснение и разъяснение правовых норм. С практической точки зрения в глаза бросается значение именно результата толкования, т.е. того разъяснения, которое дается определенным субъектом. При этом упускается из виду то обстоятельство, что ценность разъяснения закона находится в прямой зависимости от того, насколько правильно, логически последовательно и всесторонне проводилось уяснение норм их толкователями. Это, в свою очередь, сказалось на полном отсутствии публикаций и какого-либо научного анализа процесса толкования права.

Под процессом толкования правовых норм следует понимать совершение определенным субъектом совокупности действий в строгом их наборе, последовательности и системе, соответствующим образом оформленных и доведенных до сведения адресатов правовых предписаний.

Характеристика толкования права – основное в освещении правотолковательной деятельности. Актуальность вопроса о стадиях толкования Конституции объясняется и тем, что законы о конституционных судах предусматривают правила производства в Конституционном Суде. Данные правила не просто экстраполируются на деятельность по толкованию правовых (конституционных) норм, но и конкретизируются с учетом особенностей этой деятельности в сравнении с другими.

Первой стадией толкования Конституции является установление Конституционным Судом неопределенности в вопросе понимания ее положений. Следует подчеркнуть субъектную сторону этих действий, так как есть мнение, что указание заявителем на неопределенность в понимании конституционного текста порождает обязанность рассмотрения обращения Конституционным Судом. Неопределен-

ность может быть мнимой, но выявить это может только Конституционный Суд. Это одновременно и основание к рассмотрению дела в Конституционном Суде, и обнаружение расхождений в уяснении норм, обозначение нюансов, по которым впоследствии придется проводить исследование. Нужно заметить, что закон различает начальную и последующие стадии, на которых с обращением работают вспомогательный аппарат – Секретариат Конституционного Суда, судьи Конституционного Суда и сам Конституционный Суд как коллективный орган. На данной стадии изучаются текст обращения и прилагаемые к нему документы. Согласно российскому закону обращения в Конституционный Суд рассматриваются Секретариатом Конституционного Суда, который вправе принимать решения, определяющие судьбу обращений (ст. 40 Закона о Конституционном Суде РФ). Однако в данном случае речь идет скорее о технико-правовых и процессуальных моментах подачи обращения.

Более серьезное значение на этой стадии имеют действия по предварительному изучению обращения судьями Конституционного Суда. Законодатель подчеркивает, что предварительное изучение обращения судьями представляет собой обязательный этап производства в Конституционном Суде, из чего можно сделать вывод, что без него все последующие действия Суда и его решения по обращению не будут иметь юридической силы. Изучение обращения судьями может подтвердить или опровергнуть экспертную оценку обращения, данную ранее специалистами Секретариата Суда, формирует позицию Суда по обращению, что позволяет обеспечить большую эффективность и оперативность слушания дела в судебном заседании. По докладу судьи в пленарном заседании Конституционного Суда принимается решение о принятии или об отказе в принятии обращения к рассмотрению.

Вторая стадия конституционного толкования связана с деятельностью судьи-докладчика по подготовке дела к слушанию. Он, в частности, истребует необходимые материалы, поручает производство проверок, исследований, экспертиз, консультируется у специалистов, делает запросы. Уже на этой стадии определяется круг лиц, подлежащих приглашению и вызову в заседание, направляются документы участникам процесса и т.д. Стадия завершается объявлением о заседании Конституционного Суда, уведомлением о нем участников процесса.

Третья стадия состоит в рассмотрении обращения по существу в открытом заседании Конституционного Суда. Порядок исследования вопросов определяется непосредственно в Законе о Конституционном Суде РФ.

Четвертую стадию составляют дискуссии на закрытом совещании судей по принятию итогового решения. Решение о толковании Конституции РФ принимается большинством не менее 2/3 от общего числа судей.

Пятую, завершающую стадию составляют действия по оформлению решения судей в постановлении Конституционного Суда и доведению его до всеобщего сведения.

Согласно ст. 83 Закона о Конституционном Суде РФ возможна и шестая стадия, связанная с разъяснением решения. Все перечисленные стадии образуют совокупность процессуальных действий и поэтому подробнее рассматриваются ниже – в гл. III. Другими словами, основания приведенной классификации коренятся в процессуальной области. Но не менее значимо выделение стадий по материальному признаку, т.е. с точки зрения существа проводимых действий, их целей и фактического содержания.

Представляется возможным выделить три таких стадии: 1) уяснение идеологии законодательных норм; 2) исследование правового содержания законов; 3) исследование материальных сторон действия права.

Первая стадия предполагает выявление мнений о содержании законодательных установлений, уяснение аргументации противоположных позиций, обращение к концептуальным позициям, отраженным в литературе, выявление мнений экспертов и т.п.

Вторая стадия требует от судей использования всех известных приемов уяснения подлинного содержания законодательной воли. Кроме того, здесь неизбежно возникает вопрос о соответствии закона праву: не являются ли толкуемые нормы закона неправовыми?

Третья стадия сориентирована на изучение практики, и не только судебной или, более широко, правоприменительной. Для уяснения законодательной воли необходимо обратиться к тем жизненным потребностям, которые вызвали нормы закона к жизни. В конечном счете должны быть приняты во внимание глубинные, базисные общественные отношения. Не могут игнорироваться и классовые, и сугубо субъективные интересы, определившие историческую волю законодателя. Не избежать сопоставления исторических жизненных реалий с условиями действия законодательных норм, времени их толкования.

Подробное освещение стадий толкования Конституции могло бы показать наличие обязательных стадий и факультативных (например, разъяснение постановления о толковании соответствующих норм).

Некоторые стадии немыслимы без полного набора всех составляющих их действий (например, исследование правового содержания норм), другие можно представить в качестве усеченных.

Усечение стадий становится явным, когда толкование Конституции происходит в неофициальном порядке. При этом также исключается постановка вопросов о процессуальных стадиях. Таким образом, стадии конституционного толкования в полном объеме проявляют себя только в деятельности конституционных судов. Именно для этого органа имеет смысл продолжить всестороннее изучение стадий с точки зрения их оптимизации.

§ 5. Акты толкования Конституции Российской Федерации

Постановка вопроса об актах толкования Конституции вновь возвращает нас к вопросу об их неоднородности, точнее, о двух их разновидностях. С одной стороны, мы имеем весьма многочисленные акты (преимущественно казуального характера), в которых различного рода правовые нормы, договоры и результаты практики итерируются с точки зрения Конституции (соответственно, с позиции определенного ее понимания), а с другой – постановления Конституционного Суда, вынесенные в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 3 Закона о Конституционном Суде РФ, когда Суд в нормативном порядке дает толкование Конституции.

Рассмотрим некоторые общие положения об актах толкования права.

В исследовании актов толкования права следует, на наш взгляд, исходить из того, что содержание акта толкования неотделимо от содержания разъясняемой правовой нормы, оно отражает выраженную в ней государственную волю. Значит, при обращении к правовой норме толковать ее следует и с учетом существующих официальных интерпретаций. Речь идет в том числе и о тех актах толкования, которые ранее были даны Конституционным Судом. В аспекте ст. 73 Закона о Конституционном Суде РФ Суд может изменить свою правовую позицию. Считается, что ранее принятое решение при этом сохраняет юридическую силу¹. Однако такая позиция непоследовательна. По-видимому, необходимо или следовать предшествовавше-

¹ См.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий. М., 1996. С. 230.

му толкованию, или отменить его. Нельзя делать конституционную норму противоречивой.

Акт толкования является лишь своеобразной «разверткой» содержания и значения юридической нормы. Поэтому представляется неточным рассматривать разъяснения как «модификацию правовой нормы», утверждать, что «толкование несет в себе элемент нового понимания действующего закона».

На научно-практической конференции «Судебный конституционный контроль в России: уроки, проблемы и перспективы», посвященной 5-летию Конституционного РФ, высказывались мнения о двух функциях актов толкования конституционных норм Конституционного Суда: функции восполнения пробелов в Конституции и функции опережения федерального законодательства (А.А. Белкин). При этом решения Конституционного Суда объявлялись источниками («вторичными источниками») права. В подтверждение приводились примеры толкования ст. 137 Конституции и решение по делу о проверке конституционности Устава Алтайского края. Была даже выражена уверенность, что Конституционный Суд заполнит брешь, вызванную отсутствием закона о правительстве и неполнотой регулирования вопросов разделения компетенции федерального Правительства и Правительства субъекта РФ. Получалось так, что Конституционный Суд не просто опережает федерального законодателя, а диктует соответствующее решение субъекту РФ.

Отдельные ученые обосновывали применительно к Конституционному Суду теорию «судебного активизма», апеллируя уже не столько к законодательным установлениям, сколько к более стабильным принципам справедливости, полагая более удачной ту Конституцию, которая постоянно меняется в потоке жизни социума.

Подобные рассуждения не разделяются большинством авторов, так как они противоречат одному из основных положений теории права, согласно которому субъект толкования не вносит ничего нового в разъясняемую норму, а лишь известными методами и средствами стремится уяснить ее действительный смысл и содержание. «Акт о толковании содержит информацию, но относится она к разъяснению смысла закона»¹. На этом приходится вновь акцентировать внимание, так как особенно при толковании Конституции ввиду того, что большинство ее норм носит общий характер, велик соблазн вложить в норму то содержание, которое не предусмотрено законодателем. Чтобы акты толкования права рассматривать в качестве относительно

¹ Спасов Б. Указ. соч. С. 48.

самостоятельных, вполне достаточно того, что они выполняют свою основную функцию, вскрывая подлинный смысл правовых норм. Встречающиеся в практике случаи издания новых правовых норм под видом толкования следует не допускать в дальнейшем, поскольку они не могут способствовать совершенствованию законодательства и стабилизации правопорядка. Следует согласиться с В.А. Тумановым, который на упомянутой конференции говорил, что Конституционный Суд может многое, но далеко не все. Он не может решать вопросы за законодателя, хотя сам законодатель и настаивал бы на этом.

Все сказанное в полной мере относится к тем актам толкования Конституции, которые содержатся в постановлениях Конституционного Суда РФ, вынесенных в соответствии с п. 1, 2 и 3 ч. 1 ст. 3 Закона о Конституционном Суде РФ. Однако в случаях, когда Конституционный Суд выносит специальное постановление, в котором дает толкование Конституции, можно наблюдать существенные особенности (п. 4 ст. 3).

Во-первых, это акты нормативного действия. Во-вторых, это акты высшей юридической силы, уровень которой соответствует уровню Конституции. В-третьих, это акты, которые в условиях пробельности законодательства призваны быть средством преодоления пробелов и, следовательно, могут содержать положения, способные впоследствии стать нормой закона.

Тем не менее общий принцип остается непоколебимым: разделение властей не позволяет Конституционному Суду подменять законодателя. И если Суд способен находить право, отмечать в рамках действующей Конституции несоответствие закона праву и т.п., то творить право, устанавливать конституционные нормы он не уполномочен.

Однако грань, которая отделяет акты толкования норм Конституции от настоящего правотворчества, является довольно тонкой. Не случайно исследователи, обращающиеся к данной проблеме, указывают на появление **второго законодателя** – того, кто толкует Конституцию. Поскольку эта обязанность возложена в самой Конституции на Конституционный Суд, в положении второго законодателя выступает этот орган¹. Показательно в этом отношении постановление Конституционного Суда РФ от 16 января 1996 г. по делу о проверке конституционности ч. 1 и 2 ст. 560 ГК РСФСР в связи с жалобой гражданина А.Б. Наумова².

¹ См.: Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997. С. 206.

² ВКС РФ. 1996. № 1. С. 2–9.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина А.Б. Наумова на нарушение его конституционного права наследования ч. 1 ст. 560 ГК РСФСР, примененной при разрешении его исковых требований. Основанием к рассмотрению дела послужила обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции РФ положения ч. 1 и 2 ст. 560 ГК РСФСР, устанавливающие особый порядок наследования в имуществе колхозного двора.

Истцы А.Б. Наумов и Л.Б. Кудашева обратились в Раменский городской суд Московской области с иском к Н.Б. Дрожжиной и В.Б. Щетинину о признании права собственности на часть дома в деревне Никулино Раменского района. Суд отказал в удовлетворении их исковых требований, исходя из того, что этот дом является частью имущества колхозного двора и, следовательно, на него распространяется правило ч. 1 ст. 560 ГК РСФСР, согласно которой в случае смерти члена колхозного двора наследование в имуществе двора не возникает.

А.Б. Наумов обратился в Конституционный Суд РФ с жалобой о проверке конституционности этой нормы, поскольку полагал, что ею нарушается его конституционное право наследования, гарантируемое ч. 4 ст. 35 Конституции РФ.

Конституционный Суд констатировал, что ст. 560 ГК РСФСР, хотя формально и не была признана утратившей силу, не подлежит применению, поскольку законодательству, принятому после вступления в силу действующей Конституции РФ, правовой режим колхозного двора не известен. Однако, как показывает практика, положения статьи продолжают применяться, что затрагивает охраняемое государством конституционное право наследования. С точки зрения Суда, законодатель вправе учитывать специфику отношений, возникающих в области сельскохозяйственного производства и в целях защиты законных интересов его участников вводить на основании федерального закона соразмерные ограничения конституционного права наследования. Подобный характер имеет правило ст. 258 ГК РФ 1994 г., в соответствии с которым земельный участок и средства производства, принадлежащие крестьянскому (фермерскому) хозяйству, при выходе какого-либо его члена из хозяйства разделу не подлежат. Вышедший из хозяйства имеет право на получение денежной компенсации, соразмерной его доле в общей собственности на это имущество.

Аналогичный способ защиты интересов может использоваться по отношению к подсобным хозяйствам, занявшим место существовав-

ших ранее колхозных дворов. Правила же ст. 560 ГК РСФСР ограничивают конституционные права наследодателей и наследников не соответствующим Конституции образом, не соразмерны указанным в ней целям и в силу этого противоречат Основному Закону.

Однако, несмотря на то, что Суд видит задачи законодателя и полагал бы необходимым формальную отмену им ст. 560 ГК РСФСР, он постановил признать ч. 1 и 2 ст. 560 ГК РСФСР не соответствующими Конституции РФ, ее ст. 35 (ч. 2 и 4) и 55 (ч. 3)¹.

Оценивая данное постановление Конституционного Суда, нельзя не отметить обоснованности аргументов особого мнения судьи Н.В. Витрука, в котором, в частности, говорится, что исходя в своей аргументации из факта непризнания колхозного двора в качестве самостоятельного субъекта российского права (законодательства), Конституционный Суд в этом случае берет на себя фактически функцию законодателя. Положения ч. 1 и ч. 2 ст. 560 ГК РСФСР соответствуют требованиям ч. 4 ст. 35 и ч. 2 и 3 ст. 55 Конституции РФ, так как не отрицают и не умаляют право наследования в колхозном дворе, а ограничения, связанные с особым порядком его реализации, установлены законом в целях защиты прав и законных интересов других членов колхозного двора как особой социальной общности, признанной в качестве субъекта российского права и законодательства².

Следует заметить, что Н.В. Витрук был более решителен в выводах по делу о проверке конституционности ряда положений п. «а» ст. 64 УК РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Смирнова. В своем особом мнении судья посчитал вообще не подведомственным дело Конституционному Суду, поскольку недостатки формулирования составов преступлений должен исправлять сам законодатель³.

Позиция Н.В. Витрука весьма последовательна. Против подмены законодателя Конституционным Судом он выступил также по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края⁴.

Актам Конституционного Суда РФ посвящена специальная гл. VIII Закона о Конституционном Суде РФ. Прежде всего все решения Конституционного Суда подразделяются на два вида: итоговые (постановления) и принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства (определения). Особую разновидность составляют

¹ ВКС РФ. 1996. № 1. С. 6.

² ВКС РФ. 1996. № 1. С. 9.

³ ВКС РФ. 1995. № 6. С. 57.

⁴ ВКС РФ. 1996. № 1. С. 22–26.

решения по вопросам организации деятельности Конституционного Суда.

Закон предусматривает порядок принятия решений Конституционного Суда. При этом определено, что в отличие от других актов решения о толковании Конституции принимаются большинством не менее 2/3 от общего числа судей. Тем самым придается особое значение именно этим актам, именно тому разъяснению Конституции, которое дается по специальному запросу. Но поскольку толкование Конституции осуществляется практически в каждом постановлении Конституционного Суда, было бы неправильным ограничиваться анализом единственно тех решений, которые выносятся в порядке реализации гл. XIV Закона о Конституционном Суде РФ. Так, из ст. 71 Закона («Виды решений») вытекает, что толкование Конституции может содержаться лишь в итоговом решении (постановлении) Конституционного Суда, хотя не исключается, что по процедурным вопросам это может быть сделано и в его определениях. Во всяком случае, речь идет об актах, выносимых в ходе конституционного судопроизводства.

Согласно ст. 72 судья Конституционного Суда не может воздержаться при голосовании или уклониться от голосования. Это тем более относится к толкованию Конституции, поскольку в этом случае для принятия решения необходимо набрать 2/3 голосов от общего числа судей. Трудности, которые при этом возникают, следовало бы решить кардинально: не набрав необходимого числа голосов, Суд должен вынести решение, обязывающее законодателя дополнить (изменить) соответствующую статью, выразить свою волю более определенно.

Обращают на себя внимание содержательные требования, предъявляемые к решениям Конституционного Суда.

Во-первых, они не могут основываться на тех материалах, которые не исследовались в процессе рассмотрения дела в Конституционном Суде. Во-вторых, они должны базироваться на использовании ряда приемов толкования. В-третьих, выносимые решения не могут выходить за рамки предмета, обозначенного в обращении в Конституционный Суд, не могут касаться тех норм, конституционность которых не подвергается сомнению заявителями.

Однако в отношении актов толкования Конституции имеется ряд особенностей. Независимо от того, вовлечены или нет в процесс интерпретации какие-либо официальные акты в ходе судопроизводства, эти акты могут использоваться судьями в качестве аргументации соответствующей правовой позиции. В этом аспекте судьям прихо-

дится толковать и те нормы, которые не названы в соответствующем запросе, поскольку без систематического толкования просто не обойтись ни в одном случае толкования отдельно взятой нормы.

Постановления Конституционного Суда являются письменными документами и в этом своем качестве должны удовлетворять ряду требований (ст. 75 Закона), касающихся обязательных атрибутов и содержательных моментов. Отсутствие каких-либо положений и сведений, по-видимому, делает решение уязвимым с точки зрения его юридической силы.

Постановления о толковании Конституции также обладают определенной спецификой. Особенно это просматривается там, где фактически осуществляется конкретизация конституционных норм. В постановлении Конституционного Суда по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции РФ в резолютивной части предпослана оговорка о том, что соответствующее понимание содержания и смысла Конституции не исключает возможности дополнительного урегулирования порядка применения ее ч. 2 ст. 137 федеральным законом¹.

В процессуальном отношении имеют значение провозглашение решений, направление их указанным в Законе субъектам, опубликование в соответствующих изданиях, а также указание на сроки исполнения решения, последствия неисполнения решения.

Особо следует выделить такой акт толкования, как определение Конституционного Суда о разъяснении своего решения². Такое разъяснение производится по ходатайству органов и лиц, имеющих право на обращение в Конституционный Суд, а также других органов и лиц, которым оно направлено. Разъяснение акта толкования, как представляется, ничего нового по существу не должно привносить ни в нормативный акт, ни в сам акт толкования. Первое бесспорно, поскольку иначе произойдет подмена законодателя. Второе может быть предметом дискуссий – ведь акт толкования выносился тем же органом. Однако представляется правильным ограничиваться именно разъяснением акта толкования, в противном случае придется возвращаться к рассмотрению вопросов по существу, что требует уже иной процедуры, иного кворума в принятии решения.

Возвращаясь к вопросу о толковании по специальному запросу, следует иметь в виду, что круг субъектов, обладающих правом на

¹ ВКС РФ. 1995. № 6. С. 40.

² В практике Конституционного Суда РФ пока не было определений по разъяснению постановлений Конституционного Суда о толковании норм Конституции, они касались разъяснения решений по конкретным делам.

обращение в Конституционный Суд, строго ограничен. Суд в данном случае не может давать толкование Конституции по собственной инициативе.

Другая особенность толкования конституционных норм по специальной инициативе компетентных органов заключается в том, что, как уже отмечалось, это всегда нормативное толкование, которое распространяется на неопределенно широкий круг случаев и на всех субъектов, реализующих соответствующие конституционные нормы.

Следующая особенность официального нормативного толкования Основного Закона Конституционным Судом состоит в том, что оно дается только в пленарных заседаниях и решение принимается квалифицированным большинством. Кстати, возможны ситуации («два юриста – три мнения»), когда получить 2/3 голосов от общего числа судей будет затруднительно, поскольку голоса могут разделиться.

Имеют значение и некоторые процессуальные особенности дел о толковании Конституции (см. гл. III настоящей работы).

Во-первых, запрос в Конституционный Суд должен быть подан в письменном виде и при этом должна быть подтверждена его легитимность (подписи, постановление коллегиального органа, распоряжение Президента и т.д.). Практика запросов еще будет отрабатываться, а их различия могут обуславливаться различиями соответствующих субъектов.

Во-вторых, Конституционный Суд не влияет на допустимость и содержание запроса, даже если он делается по совершенно, казалось бы, ясному для юристов случаю. Делать запрос или нет, когда и в каком объеме – все это решается теми, кто уполномочен обращаться с запросом. Основанием запроса служит согласно ст. 36 Закона о Конституционном Суде РФ неопределенность в понимании конституционных положений. Очевидно, эта неопределенность возникает в процессе реализации соответствующим субъектом своих полномочий и, более того, затрудняет осуществление им каких-то функций.

Глава XIV Закона о Конституционном Суде РФ фактически регламентирует только нормативное толкование Конституции, даваемое Конституционным Судом. Вместе с тем и для последнего (как и для иных интерпретаторов), и для его казуального толкования Конституции имеют значение некоторые нормы, определяющие пределы официальной деятельности. Так, толкование норм гл. 1 Конституции имеет определяющее значение. Как упоминалось выше, никакие другие положения не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации (ч. 2 ст. 16 Конституции РФ). Следова-

тельно, не могут им противоречить и разъяснения норм, содержащихся в других главах Конституции РФ.

Акты нормативного толкования Конституции имеют более высокую юридическую силу, нежели акты казуального толкования. Тем более что последние могли выноситься не в пленарном заседании Конституционного Суда, а в заседании палаты. Поэтому ст. 73 Закона о Конституционном Суде РФ предусматривает особую процедуру рассмотрения дела, если большинство судей, участвующих в заседании палаты, приходят к выводу о необходимости принять решение, не соответствующее позиции, выраженной в ранее принятых решениях. На такое решение уполномочено только пленарное заседание Конституционного Суда.

Наконец, следует отметить главную особенность актов Конституционного Суда о толковании Конституции. В отличие от актов, вынесенных по делам о конституционности нормативных актов, договоров, спорах по поводу компетенции, рассматриваемые **акты нормативного толкования не влекут за собой утрату юридической силы каких-либо нормативных актов, отдельных норм права и правовых положений**. Другое дело, что последние должны быть пересмотрены и приведены в соответствие с интерпретацией Конституции, даваемой Конституционным Судом. Акты казуального толкования и в целом решения по конкретным делам подлежат пересмотру (могут быть пересмотрены), если они выносились на основе неправильной интерпретации Конституции, неверной интерпретации собственной компетенции, не соответствующей толкованию Конституционного Суда.

Акты официального нормативного толкования Конституции обязательны для всех нормотворческих органов. Это вытекает из ст. 125 Конституции, положений Закона о Конституционном Суде РФ и актуализирует проблему опережения постановлением Конституционного Суда законодательных решений, когда Федеральное Собрание оказывается по существу связанным состоявшимися итоговыми постановлениями Конституционного Суда. Таким образом, существенно корректируются теоретические установки юридической науки и практики о месте и роли актов толкования в правовой системе.

В Конституционном Суде РФ, как уже отмечалось, рассматривался ряд запросов относительно толкования конституционных норм. Первый запрос сделан Советом Федерации о толковании ч. 4 ст. 105 и ст. 106 Конституции РФ (существо запроса приводилось в § 2 данной главы).

Сопоставляя нормы указанных статей, Совет Федерации посчитал, что имеется неопределенность, противоречивость этих положений. Автоматическое одобрение любого федерального закона, не рассмотренного в течение 14 дней, противоречит, по мнению Совета Федерации, требованию их обязательного рассмотрения в Совете Федерации по перечню, закрепленному в ст. 106 Конституции РФ. Совет Федерации в своем обращении указал, что общий 14-дневный срок, установленный в ч. 4 ст. 105 Конституции РФ, не распространяется на те федеральные законы, которые согласно ее ст. 106 подлежат обязательному рассмотрению Советом Федерации. В этой связи Совет Федерации просил Конституционный Суд дать толкование данных положений Конституции.

Вопрос, казалось бы, совершенно ясен: ст. 105 Конституции РФ устанавливает общий срок, в который Совет Федерации рассматривает поступающие в него федеральные законы. Впрочем, он может их и не рассматривать, и тогда закон будет считаться одобренным. Однако ст. 106 делает из этого последнего правила исключение: ряд законов по вопросам, перечисленным в данной статье, подлежит обязательному рассмотрению.

Ход обсуждения показал, тем не менее, что совершенно ясных норм нет. Все-таки некоторые нюансы давали определенный повод для разночтения. Причина же обращения в Конституционный Суд представителем Совета Федерации фактически не скрывалась: мал 14-дневный срок, не успевают в него уложиться в Совете Федерации.

Но из выступления представителя Совета Федерации в Конституционном Суде становилось ясным и другое – дело не столько в законах, сколько в самих парламентариях, политических деятелях и той обстановке, в которой они работают. С его точки зрения, нормальное функционирование законодательной власти в цивилизованных странах обусловлено не только социально-экономической и политической стабильностью, но и прочностью парламентских традиций, политической и правовой культурой парламентариев, которые излишне не акцентируют свое внимание на словесных противоречиях, содержащихся в конституционных нормах. Что же касается России, то так случилось, что мы еще, наверное, будем долго блуждать в правовых лабиринтах действующих актов государства, вкладывать тот или иной смысл в их текстуальное содержание, и это понятно, ибо мы еще находимся на перепутье к адекватному пониманию Конституции, под влиянием нарушений положений Основного Закона и других правовых актов теми или другими властными структурами.

Этим и объясняется стремление членов Совета Федерации апеллировать к Конституционному Суду, который путем толкования Конституции избавил бы парламентариев от всякого рода политических, правовых спекуляций, расшатывающих и так не очень прочное здание нашего государства. И может быть в этом, по мнению представителя Совета Федерации, и заключается позитивный смысл толкования Конституции, которая должна быть жизнеспособной, устойчивой, несмотря на несбалансированность ее отдельных норм и положений¹.

Возникает вопрос: чего же хотели от Конституционного Суда? В его ли компетенции изменить сроки, установленные в Конституции и в Регламенте Совета Федерации, если практика действительно обнаружила (этот вопрос был спорным) нежизненность этих сроков?

Ответ по существу был очевиден – Конституционный Суд должен был установить подлинный смысл конституционных норм. Кстати, в ходе рассмотрения дела установлено, что у Совета Федерации первоначально не было сомнений по этому поводу – его Регламент исходил из 14-дневного срока для всех законов: и обязательных, и необязательных.

В ходе обсуждения проблемы затрагивалось много вопросов – от того, насколько оптимален 14-дневный срок, до того, кем принимаются законы во Франции и как разрешаются коллизии в реализации Кодекса о браке и семье. Не случайно один из конституционных судей пытался вернуть коллег и представителей Совета Федерации к сути запроса. И это замечание, как представляется, было верным, поскольку Суд может выносить решение только в этих рамках. Так, представитель Государственной Думы, полагая, что 14-дневный срок распространяется на все законы, считал возможным указать в акте толкования на разные последствия несоблюдения этого срока. Если бы Конституционный Суд последовал этой рекомендации, он вышел бы за пределы своих полномочий, не говоря уже об ошибочности такого решения по существу. Представителем Государственной Думы ставился также вопрос о том, чтобы Конституционный Суд разъяснил, в Регламенте или в федеральном законе следует решать вопрос о конкретных сроках рассмотрения законов в Совете Федерации. Однако это тоже выходило бы за рамки полномочий Конституционного Суда, поскольку в запросе Совета Федерации такого требования не содержалось².

¹ См.: Стенограмма заседания Конституционного Суда РФ по делу о толковании ч. 4 ст. 10.5 и ст. 106 Конституции РФ // Текущий архив Конституционного Суда РФ.

² См.: Текущий архив Конституционного Суда РФ. 1995.

Решение по данному делу свидетельствует о высоком профессионализме судей. Оно разъясняет соответствующие нормы Конституции в рамках вложенного в них смысла и в то же время, путем интерпретации термина «рассмотрение», позволяет Совету Федерации выполнить возложенную на него обязанность без ущерба для конституционной законности¹.

Другое решение Конституционного Суда, на которое следует обратить внимание, интересно тем, что основанием запроса явилось не разное понимание нормы, а разная практика принятия решений, реализующих конституционные нормы. Тем самым актуализировалась затронутая выше проблема «обратной силы» актов толкования Конституции. Речь идет о деле по рассмотрению запроса Государственной Думы Федерального Собрания о толковании понятия «общее число депутатов», которое содержится в ч. 3 ст. 103, ч. 2 и 5 ст. 105, ч. 2 ст. 108, ч. 3 ст. 117, и положения об общем числе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, содержащегося в ч. 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 135 Конституции РФ².

Представитель Государственной Думы настаивал на том, чтобы исходить из реального положения вещей, т.е. из того факта, что определенное Конституцией число депутатов иметь невозможно и под общим числом депутатов следует понимать всех, кто фактически избран. Он выразил также надежду, что решение не будет иметь обратной силы и те постановления, которые принимались Государственной Думой, не будут подвергнуты сомнению³. Постановление Конституционного Суда известно, оно приводилось выше⁴.

Как можно убедиться, Конституционный Суд не стал подстраиваться под складывавшуюся практику, его решение стало преградой возможным негативным последствиям. Но в то же время третий пункт решения уязвим с сугубо юридической (теоретической) точки

¹ ВКС РФ. 1995. № 2–3. С. 5.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. по делу о толковании ст. 103 (ч. 3), 105 (ч. 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2), 117 (ч. 3) и 135 (ч. 2) Конституции РФ / ВКС РФ. 1995. № 2–3. С. 17–31.

³ См.: Стенограмма заседания Конституционного Суда РФ по делу о толковании ст. 103 (ч. 3), 105 (ч. 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2), 117 (ч. 3) и 135 (ч. 2) Конституции РФ // Текущий архив Конституционного Суда РФ. 1995.

⁴ Относительно этого постановления высказываются противоположные мнения. А.А. Белкин, давая его критический анализ, оценивает позицию Конституционного Суда как адекватную той идеологии, которую вырабатывали парламентаризм и всеобщее избирательное право, и полагает, что такие доктринальные установки пора отнести к числу правоидеалистических. См.: Правоведение. 1996. № 2. С. 12.

зрения: если законодатель имел в виду под общим числом депутатов установленное в Конституции число 450, то всякие постановления, принятые с нарушением соответствующей пропорции, являются незаконными. Акт толкования не действует сам по себе. Он действует одновременно с толкуемой нормой.

Знакомясь с материалами рассмотрения запросов о толковании Конституции, можно видеть, как часто стороны в обоснование своих позиций ссылаются на зарубежное законодательство, на различные законы и подзаконные акты. Представляется, что более уместными были бы ссылки на акты толкования, хотя бы и зарубежных органов конституционного контроля. Например, во всех отношениях представляет интерес решение Конституционного суда Болгарии от 13 декабря 1991 г. № 2 по вопросу толкования ст. 97 Конституции, согласно которому недопустимо обосновывать запрос посредством ссылки на нормативные акты более низшей степени по сравнению с Конституцией¹.

¹ См.: Решения и определения на Конституционния Съд на Република България 1991–1992. София, 1993. С. 16.

Глава II

СУБЪЕКТЫ СУДЕБНОГО ТОЛКОВАНИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Конституционный Суд РФ – главный субъект толкования Конституции

Юридически главным субъектом толкования Конституции делает Конституционный Суд Основной закон государства. Однако формально-юридический подход к данному вопросу должен быть дополнен аргументами содержательного характера. В совокупности они позволяют сказать: «Так есть и так должно быть!» Какие же обстоятельства выдвигают Конституционный Суд на первые роли в толковании Конституции?

1. Конституционный Суд создается со специальной целью ограничить все другие органы в произвольном расширении или сужении рамок установленных законодателем норм. По мнению немецкого конституционалиста К. Штарка, «конституция в зависимости от того, как она толкуется, ограничивает законодателя; свободный политический процесс законотворчества обретает границы»¹. С созданием Конституционного Суда возможности, границы и даже обязанности законодателя становятся объектом правосудия и законодатель, таким образом, больше не свободен в том, как понимать конституцию; он может быть связан ее толкованием, исходящим от Конституционного Суда.

Гораздо в большей степени указанные акты толкования Конституции связывают исполнительно-распорядительные органы и всех субъектов правоприменения. Однако в любом случае эта связанность обусловлена установлением и проведением в жизнь принципа разделения властей. Именно в целях реализации данного принципа Конституционный Суд и становится главным субъектом толкования Конституции.

¹ Государственное право Германии. Т. II. М., 1994. С. 315–316.

2. Конституционный Суд наделяется такими полномочиями, которые по своему характеру всегда в той или иной мере требуют толкования Конституции. Объем таких полномочий, их широта и глубина – свидетельство основополагающей роли данного органа в толковании Конституции. Так, согласно ст. 93 Основного закона Германии, федеральный Конституционный суд разрешает дела:

1) относительно толкования Основного закона в случае возникновения спорных вопросов, касающихся объема прав и обязанностей верховного федерального органа или других субъектов, которые наделены Основным законом либо регламентом работы верховного федерального органа собственными правами;

2) в случае разногласий или сомнений по поводу соответствия в формальном, смысловом и содержательном отношении федерального или земельного права положениям Основного закона либо совместимости права земли с другим федеральным правом в случае запроса со стороны федерального правительства, земельного правительства или 1/3 членов бундестага;

3) в случае разногласий по вопросу прав и обязанностей федерации и земель, в частности, при исполнении федерального права землями и при исполнении функции надзора со стороны федерации;

4) по другим публично-правовым спорам между федерацией и землями, между землями либо внутри одной земли, если этот вопрос не может быть решен другими судебными инстанциями;

5) по конституционным жалобам от лиц, утверждающих, что государственная власть ущемляет их в одном из основных прав или в одном из перечисленных в ст. 20 (абз. 4, 33, 38, 101, 103, 104) Основного закона прав;

6) по конституционным жалобам общин или объединений общин из-за нарушения законом их прав на самоуправление (ст. 28). Если речь идет о земельных законах, то жалобы рассматриваются федеральным Конституционным судом только в тех случаях, если жалоба не подана в земельный конституционный суд;

7) во всех других предусмотренных Основным законом случаях¹.

Как можно убедиться, не только первое, но и все другие полномочия федерального Конституционного суда Германии не могут быть осуществлены без интерпретации прав и обязанностей в свете конституционных норм. Иногда формулировки статей, в которых закрепляются его полномочия, прямо не фиксируют обязанностей по тол-

¹ См.: Staats- und Verwaltungsorganisation in Deutschland. München, 1993. S. 233–234.

кованию Конституции¹. Но такая обязанность вытекает из существа споров и конституционного положения их участников².

3. Конституционный Суд – это, как правило, единственный орган, который Конституция текстуально уполномочивает на толкование Основного закона. Мы видим это на примере Конституции РФ, Конституции Венгерской Республики, а также Конституций Болгарии, Словакии, Армении, Молдовы, Узбекистана и др. Речь идет об исключительной прерогативе Конституционного Суда выносить **специальные акты нормативного толкования конституционных норм**, обязательные для органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Согласно российской Конституции право Конституционного Суда давать ее толкование ничем не ограничено в материально-правовом смысле. Суд может давать толкование любому разделу, любой главе и любой норме Основного закона, в том числе нормам главы «Основы конституционного строя». Более того, именно эти наиболее важные нормы, закрепляющие основы конституционного строя Российской Федерации, могут быть объектом первоочередного толкования. Такой вывод вытекает из ч. 2 ст. 16 Конституции РФ, согласно которой никакие другие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации. Ограничение возможностей конституционных судов давать толкование Конституции связано, как правило, с процессуальными моментами. Так, Конституционный Суд РФ не может давать толкование Основного закона по собственной инициативе. Более того, ч. 5 ст. 125 Конституции РФ строго ограничивает круг субъектов, правомочных войти в Конституционный Суд с соответствующим запросом. Однако ни Конституция, ни какой-либо другой закон не обуславливает вхождение с запросом какими-либо обязательными требованиями. Соответствующий орган сам решает, воспользоваться своим правом или нет, войти с запросом или повременить в расчете на прояснение вопроса в ходе

¹ См., например, ст. 137–145 Федерального конституционного закона Австрии // Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1985. С. 95–105.

² Иное мнение отстаивает Ю.Л. Шульженко, полагая, что предоставление Конституционному Суду права в инициативном порядке без какого-либо запроса давать толкование Конституции «способствовало бы повышению его престижа и обеспечивало бы более квалифицированное, оперативное решение вопросов толкования законодательства» (см.: Шульженко Ю.Л. Указ. соч. С. 156). Представляется, что престиж и квалификация связаны с другими обстоятельствами, а оперативность во всех отношениях зависит от тех, кто применяет и исполняет законы.

реализации конституционных положений. Только ч. 2 ст. 36 Закона о Конституционном Суде РФ косвенно ограничивает пределы нормативного разъяснения Конституции, связывая допустимость запроса с неопределенностью в понимании ее положений, обнаружившейся в связи с официальной деятельностью соответствующего субъекта и трудностями в осуществлении им своих полномочий.

В свете теории разделения властей представляется оправданным подход, когда Конституционному Суду РФ ставят преграду в инициативном порядке влиять на законотворчество и правоприменение путем общенормативных разъяснений Конституции¹. Вместе с тем можно обсудить вопрос о расширении круга субъектов, правомочных входить в Конституционный Суд с соответствующим запросом, включив сюда Высший Арбитражный Суд РФ и Верховный Суд РФ. Та и другая высшие судебные инстанции уполномочены на дачу разъяснений по вопросам судебной практики и, следовательно, могут испытывать трудности в осуществлении своих полномочий. Было бы нелогично (противоречило бы принципу разделения властей), если бы названные органы обращались в Конституционный Суд через Президента или Правительство или Государственную Думу. Одновременно следовало бы, на наш взгляд, предусмотреть механизм инициирования запросов через компетентные органы другими субъектами конституционно-правовых отношений. Хотя нельзя не признать, что природе судов более соответствует имплицитная форма контроля, а следовательно, казуального толкования Конституции. Они осуществляют его при непосредственном применении конституционных норм. Кроме того, у них есть возможность обращения в Конституционный Суд в порядке, предусмотренном гл. XIII Закона о Конституционном Суде РФ.

Поскольку Конституция РФ принималась всенародным голосованием, было бы логичным вхождение с запросом о толковании ее норм в порядке народной инициативы.

Все наши предложения направлены на повышение роли Конституционного Суда в качестве единственного органа, который дает нормативное толкование Конституции.

¹ Иное мнение отстаивает Ю.Л. Шульженко, полагая, что предоставление Конституционному Суду права в инициативном порядке без какого-либо запроса давать толкование Конституции «способствовало бы повышению его престижа и обеспечило бы более квалифицированное, оперативное решение вопросов толкования законодательства» (см.: Шульженко Ю.Л. Указ. соч. С. 156). Представляется, что престиж и квалификация связаны с другими обстоятельствами, а оперативность во всех отношениях зависит от тех, кто применяет и исполняет законы.

4. Главенство Конституционного Суда в таком тонком и сложном деле, как толкование Конституции, оправдано с точки зрения профессионализма, компетентности самих судей. Так, конституционные судьи в Австрии должны иметь законченное образование в области государственно-правовых наук и не менее 10 лет занимать служебное положение, для которого необходимо такое образование. Члены суда должны назначаться из числа судей, чиновников управления и профессоров правовых дисциплин в университетах¹.

В соответствии со ст. 8 Закона о Конституционном Суде РФ судьей Конституционного Суда может быть назначен гражданин с безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической специальности не менее 15 лет, обладающий признанной высокой квалификацией в области права². Все избранные в Конституционный Суд РФ судьи удовлетворяют этим требованиям. Среди них доктора юридических наук и профессора, люди с высшими воинскими званиями, работники правоохранительных органов с большим стажем.

Представляется правильным отказ от того, чтобы формирование конституционных судов велось по каким-то иным, кроме профессиональных и нравственных (партийному, национальному и т.д.) критериям. Даже возрастные ограничения имеют значение лишь постольку, поскольку имеется в виду приобретение жизненного и профессионального опыта, делается ориентация на высокую работоспособность конституционных судей.

5. Конституционный Суд может выполнять свою главенствующую роль, так как практически все национальные законодательства предусматривают гарантии его независимости, свободы от политического, ведомственного, местного и иного давления. Несменяемость, неприкосновенность, материальная обеспеченность и другие средства правовой защиты судей позволяют последним вести беспристрастный поиск истины, выявление истинного содержания толкуемых норм.

6. Авторитет актов толкования Конституционного Суда высок еще и по той причине, что они аккумулируют в себе силу компетентного

¹ На 1983 г., например, в составе Конституционного суда Австрии было четыре университетских профессора, пять «управленцев», три адвоката и два судьи; в 1991 г. состав был примерно тот же (см.: Лазарев В.В. Указ. соч. С. 52).

² § 3 Закона о федеральном Конституционном суде Германии в ред. 1951 г. предусматривал, что все судьи «должны обладать особыми знаниями в публичном праве». Впоследствии указание на эту дополнительную квалификацию было изъято (см.: Государственное право Германии. Т. 1. М., 1994. С. 281).

и доктринального толкования. Уже в ходе подготовки дела к слушанию судья-докладчик поручает производство проверок, исследований, экспертиз, прибегает к консультациям специалистов. Непосредственно в процессе рассмотрения дел в качестве представителей сторон могут выступать адвокаты, лица, имеющие ученую степень по юридической специальности. Полноправными участниками процесса являются эксперты.

7. Ведущая роль конституционных судов в толковании Конституции обеспечивается процессуальными нормами. Законы о конституционных судах и регламенты их деятельности содержат развернутые процедурные правила производства в суде, включая предварительное рассмотрение обращений, подготовку дел к слушанию, проведение заседаний, вынесение и исполнение решений.

Один из важнейших принципов конституционного судопроизводства – гласность. И он, несомненно, «работает» на авторитет выносимых решений. К рассмотрению дел, как правило, подключается четвертая власть – средства массовой информации, которые активно влияют на поиск истины. Выражение общественного мнения в свободной прессе – одна из гарантий установления именно той воли, которая была выражена в законе.

Нельзя не отметить сугубо психологический аспект. Именно от Конституционного Суда люди ожидают авторитетное решение. Иногда эти ожидания даже чрезмерны, поскольку законодательство ограничивает все власти, в том числе и Конституционный Суд.

Как правило, законодательство не дает развернутого регулирования деятельности конституционных судов по толкованию права. Своего рода исключение составляет Закон о Конституционном трибунале Польши, в который в 1989 г. введена специальная глава, регулирующая вопросы, связанные с осуществлением праворазъяснительной функции. Однако следует отметить, что Конституционный трибунал по закону имеет право осуществлять всеобщее обязательное толкование законов. Возможно, именно этот прецедент позволил Ю.Л. Шульженко сделать предложение о необходимости наделения Конституционного Суда РФ правом толкования не только Конституции, но и законов и иных нормативных актов. «Дело в том, что создалась ситуация, когда отсутствует орган, который должен осуществлять эту ответственную и очень важную деятельность»¹. Это предложение не бесспорно. Во всяком случае, оно не учитывает того обстоятельства, что аутентичное толкование могут давать правотворческие органы. Но,

¹ Шульженко Ю.Л. Указ. соч. С. 156.

с другой стороны, неуместно было бы наделять правом толковать законы какой-либо другой орган, кроме судебного. Так, согласно ст. 150 Конституции Украины, к полномочиям Конституционного Суда относится официальное толкование Конституции Украины и законов Украины¹. И в то же время трудно себе представить ситуацию, когда Конституционный Суд по собственной инициативе начинает толковать акты Правительства, министерств и т.д. Скорее всего, это прерогатива Верховного Суда или Высшего Арбитражного суда.

Закон о Конституционном Суде РФ (гл. XIV) не раскрывает всего содержания его деятельности по толкованию Конституции. Он не содержит определения понятия толкования Конституции, не фиксирует каких-либо видов интерпретационной деятельности и, более того, не содержит статьи, определяющей итоговое решение по делу, хотя по другим делам итоговые решения расписываются.

О Конституционном Суде как субъекте толкования права можно сказать следующее:

1) как и любой другой субъект, Конституционный Суд в решении **любого** дела **уясняет** содержание **конституционных и иных норм** для себя;

2) в решении **любого конкретного** дела, кроме дел о толковании Конституции, Конституционный Суд **прямо или косвенно** объективирует результаты уяснения правовых (конституционных) норм и тем самым осуществляет их **официальное казуальное толкование**;

3) по делам о толковании Конституции Конституционный Суд выносит акты **официального нормативного толкования конституционного права**.

Последним актам в Законе о Конституционном Суде РФ придается особое значение. Толкование Конституции осуществляется исключительно на пленарных заседаниях (п. 2 ч. 2 ст. 21 Закона). Решение принимается большинством не менее 2/3 от общего числа судей (ч. 4 ст. 72 Закона).

Создается впечатление, будто именно эти дела занимают главенствующее положение в деятельности Конституционного Суда по толкованию Конституции. Однако такой вывод может оказаться поспешным. Во-первых, казуальное толкование Конституции также является официальным и в известном смысле общеобязательным. Во-вторых, этот вид толкования занимает несравненно большее место в объеме интерпретационной деятельности Конституционного Суда. Для доказательства серьезного значения толкования Конституции в такой его

¹ См.: Голос Украины. 1996. 27 июля.

разновидности, как казуальное, обратимся к компетенции Конституционного Суда РФ и практике рассмотрения соответствующих дел.

Прежде всего Конституционный Суд РФ наделен правом рассматривать дела о соответствии Конституции РФ нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними. Закон о Конституционном Суде РФ (ст. 85) определяет в числе оснований допустимости запроса то, что заявитель считает эти акты не подлежащими действию из-за неконституционности, либо заявитель не согласен с официально принятыми решениями об отказе применять и исполнять названные акты как не соответствующие Конституции. То есть и в том, и в другом случае заявитель предпринял толкование самой Конституции и каких-либо нормативных актов. К тому же имеют место разногласия в понимании содержания правовых норм. Именно поэтому и возможна спорная ситуация, так как допустить, что какие-то органы издают нормативный акт заведомо вопреки Конституции, конечно, можно, но это был бы нетипичный случай. В российской реалии он имел место только один раз, когда Президент РФ издал Указ от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации».

О том, что Конституционный Суд не может избежать толкования Конституции при рассмотрении данной категории дел, косвенно свидетельствует и ст. 86 Закона о Конституционном Суде РФ. Некоторое исключение составляют случаи, когда Суд проверяет форму нормативного акта или договора, порядок подписания, заключения, принятия, опубликования или введения в действие нормативного акта или договора. Проверить содержание норм, их соответствие принципу разделения властей, соблюдение норм о разделении компетенции, разграничении предметов ведения и полномочий – все это нельзя квалифицированно сделать без уяснения правовых установлений. И поскольку в итоговом решении будет содержаться аргументация позиции Конституционного Суда, налицо толкование права применительно к рассматриваемому случаю. Впрочем, и без такой аргументации сам факт вынесения решения в случае борьбы противоположных мнений будет свидетельствовать о соответствующем понимании права конституционными судьями.

Сказанное относится и к рассмотрению дел о соответствии Конституции не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации. В еще большей мере к спорам о компетенции, так как спорящие стороны апеллируют к тексту Конституции и конституционных законов, понимая их чаще всего неоднозначно.

Необходимость казуального толкования Конституции Конституционным Судом с достаточной очевидностью проявляется при рассмотрении дел о конституционности законов по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан. Неверным может быть, во-первых, понимание конституционных прав и свобод самими гражданами¹, во-вторых, истолкование этих прав и свобод правоприменительными органами, полномочными решать дело по существу.

Поэтому Конституционный Суд изначально ориентирован на дачу казуального разъяснения нарушенных или могущих быть нарушенными конституционных прав и свобод. Одна из целей состоит также в том, чтобы правоприменительные органы в последующем не допускали неверного понимания правовых требований.

Последняя цель казуального толкования Конституции приобретает особое значение при рассмотрении дел о конституционности законов по запросам судов. Обращения суда в Конституционный Суд как раз и связано с необходимостью получить соответствующее разъяснение в неоднозначном, сложном вопросе. Если бы неконституционность акта была очевидной, суд мог бы вынести решение исходя из прямого действия Конституции.

Таким образом, практически по всем вопросам, входящим в компетенцию Конституционного Суда РФ, в большей или меньшей степени и почти всегда возникает необходимость официального казуального толкования нормативных актов, договоров и норм самой Конституции. Не является исключением и проверка установленного порядка выдвижения обвинения Президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, что предусмотрено п. 7 ст. 125 Конституции РФ. Кроме того, не исключено, что толкование Конституции будет иметь место и в том случае, если Конституционный Суд воспользуется правом дать определение по разъяснению собственного решения (ст. 83 Закона о Конституционном Суде РФ).

Итак, толкование Конституции Конституционным Судом состоит в преодолении, в рамках установленных законом процедур и на основе использования всех известных науке приемов и спо-

¹ О. Лацис, например, полагает, что нарушены его конституционные права, права человека при выборах в Государственную Думу 17 декабря 1995 г. Поскольку он голосовал за партию, не набравшую 5% голосов, а в одномандатном округе представителя его партии не было, то без его участия за счет его голоса получают место в Думе представители других партий. Тем самым, полагает О. Лацис, нарушены п. 2 ст. 19, ст. 55, ст. 45, ст. 46 Конституции РФ (см.: Лацис О. Нарушены права миллионов избирателей // Известия. 1995. 23 дек.). Очень сомнительно, чтобы в Конституционном Суде указанное толкование Конституции получило поддержку, если бы такое дело рассматривалось.

собов, неопределенности понимания Основного Закона или соотносимых с ним правовых норм, в казуальной или нормативной объективации подлинного их содержания с целью обеспечения конституционной законности и поддержания надлежащего конституционного правопорядка.

При анализе характера деятельности Конституционного Суда РФ по толкованию правовых норм не уйти от вопроса о степени политичности актов толкования. Статья 3 Закона о Конституционном Суде РФ содержит норму, согласно которой Суд «решает исключительно вопросы права». В Законе о Конституционном Суде РСФСР от 12 июля 1991 г. фактически содержалась та же норма, но в иной редакции: суд «не рассматривает политические вопросы». К гарантиям независимости отнесен принцип, согласно которому Конституционный Суд и его судьи не являются представителями каких бы то ни было политических партий и движений, а решения Конституционного Суда должны выражать правовую позицию судей, соответствующую Конституции РФ, свободную от соображений практической целесообразности и политических склонностей.

Закон о Конституционном Суде РФ запрещает судьям Конституционного Суда принадлежать к политическим партиям и движениям, материально их поддерживать, участвовать в политических акциях, вести политическую пропаганду или агитацию. Совокупность изложенных норм Закона позволяет сделать вывод о том, что Конституционный Суд не должен рассматривать политические вопросы, а судьи Конституционного Суда не должны привносить в принимаемые ими решения те или иные политические пристрастия. Без сомнения, это так. Однако события в России показали, что, по выражению судьи Конституционного Суда РФ Б.С. Эбзеева, Конституционный Суд «не может занимать позицию того монаха-летописца, который одинаково равнодушно взирал на мир»¹.

Применительно к конституционным нормам и к деятельности Конституционного Суда названные ограничения являются фикциями. Конституционное право по своей сути представляет собой наиболее концентрированное выражение политики². Выявление подлин-

¹ Над «схваткой» в наше время оставаться трудно // Российская газета. 1993. 23 марта.

² Это одна из сущностных характеристик Конституции в свете многопланового, «модульного» подхода к данной категории на новом этапе конституционного развития. См.: Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 11–40. Следует согласиться с позицией автора о наличии соответственно политической функции у Конституционного Суда РФ.

ного содержания конституционной нормы, установление воли, выраженной в законе, есть одновременно и установление политической воли. А вынесение акта толкования обязательно будет отвечать политическим интересам одной политической силы и противоречить политическим интересам другой.

Несмотря на существующую в США доктрину «о политическом вопросе», суть которой состоит в том, что суды не рассматривают дела, если считают, что они являются «политическими», в истории этой страны были периоды судебно-политических гонений компартии США, а в недалеком прошлом Верховный суд США вынес решение о том, что штат Техас, нарушил конституционное право граждан на самовыражение, наказав участников политического протеста за то, что они сожгли американский флаг. Конгресс и Президент США выступили с законодательной инициативой и на федеральном уровне приняли закон, запрещающий сожжение флага. В этой ситуации Верховный суд США признал данный закон не соответствующим Конституции и содержащим те же нарушения, что и ранее отмененный закон штата Техас. Попытки Президента США и некоторых членов конгресса внести изменения в Конституцию по этому вопросу не имели успеха, и решение Верховного суда США осталось в силе. Кстати, ст. 31 Конституции РФ закрепляет аналогичное политическое право граждан, гарантирующее свободу мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций. В данном случае политический вопрос нашел свое непосредственное закрепление в юридической форме в виде конституционной нормы.

Американский профессор Д. Барри со ссылкой на исследование своего коллеги¹ констатирует, что американская правовая система не достигла успехов в отделении политических вопросов от вопросов правового характера, что конституционные суды особенно часто сталкиваются с вопросами политического характера, что «запрет на рассмотрение политических вопросов может быть расценен в большей степени как рост независимости суда, а не как ограничение его полномочий, как полагают некоторые»².

В Конституционном суде Германии на ключевые должности две самые крупные партии СДПГ и ХДС – ХСС выдвигают кандидатов попеременно. И хотя оговаривается, что тот или иной политик, будучи избранным в высший судебный орган, «замораживает» свой

¹ См.: Ford S.D. The American Legal System. 1970. Chapt. 5. P. 485–493.

² Барри Д. Конституционный Суд России глазами американского юриста // Государство и право. 1993. № 12. С. 81.

партийный билет и становится беспартийным, чтобы быть абсолютно независимым в своих суждениях или решениях, деятельность суда неоднократно критиковалась учеными-юристами за вынесение решений чисто политического характера¹.

Практика также подтверждает, что конституционные суды зачастую вовлекаются в сферу политико-юридических отношений. Простой перечень дел Конституционного Суда РФ мог бы подтвердить, что они по своему содержанию так или иначе затрагивают сферу политических отношений. Вспомним хотя бы известное «дело КПСС», рассмотренное Конституционным Судом², дела о проверке конституционности положения Устава Алтайского края³, Устава Читинской области⁴, подтвердившие политику обеспечения государственного единства, а также другие, в том числе о толковании норм Конституции по специальным запросам. Как полагает С.С. Алексеев, орган конституционного правосудия, если он конституирован в виде особого учреждения, с неизбежностью обречен на то, чтобы «втягиваться» в политические проблемы и страсти⁵.

Обоснование роли Конституционного Суда РФ как единственного и главного субъекта официального, обязательного толкования Конституции предполагает ответ на вопрос о роли законодательных органов.

Как уже было отмечено, конституционное толкование включает в себя интерпретацию законов в свете Конституции, например, при проверке их конституционности при применении общими судами (Конституция толкуется применительно к нормативному акту), и деятельность по толкованию самой Конституции⁶. Иначе и быть не может, поскольку нормы Конституции толкуются прежде всего в свете общих ее положений, в русле основ конституционного строя, в системе других конституционных норм. Разумеется, при этом будут учитываться все фактические, идеологические и правовые реалии,

¹ См.: Бовкун Е. Конституционный суд Германии не вмешивается в политику // Известия. 1993. 31 марта.

² ВКС РФ. 1993. № 4–5, 6.

³ ВКС РФ. 1996. № 1. С. 13–30.

⁴ Там же. С. 34–47.

⁵ См.: Алексеев С. Культура правосудия и Конституционный Суд // Независимая газета. 1992. 3 ноября.

⁶ Такое представление о конституционном толковании закона имеет под собой общетеоретическую основу. С.С. Алексеев, например, не случайно отметил «двойную» природу толкования, выделяя просто толкование и правоприменительное толкование. См.: Алексеев С.С. Общая теория права. С. 295.

но опять-таки не вопреки Конституции, а в полном соответствии с ней.

На несовпадении содержания понятий «конституционное толкование» и «толкование Конституции» применительно к деятельности законодательных органов приходится акцентировать внимание уже по той причине, что далеко не всегда и не во всех государствах в конституциях предусматривается специальное полномочие толковать Основной закон, хотя полномочия по конституционному контролю (соответственно по конституционному толкованию законодательства) закрепляются со всей очевидностью.

Есть еще один очень важный аспект проблемы. Конституции в ряде случаев принимаются путем референдума. Поэтому возникает необходимость закрепления специального права толковать Конституцию за каким-либо одним из высших органов власти. Если же Конституция принималась парламентом, то вне зависимости от того, предусмотрено ли право этого органа толковать ее или нет, парламент обладает таковым. В общетеоретическом виде этот тезис может быть сформулирован так: «Никто не вправе лишить законодателя возможности аутентичного толкования правовых норм». Более того, аутентичное толкование законов имеет высшую юридическую силу. Если Конституция принимается референдумом, то аутентичного толкования как такового не может быть. Высшую юридическую силу будет иметь то толкование Конституции, которое дает орган, специально уполномоченный на это. По Конституции РФ таким органом является Конституционный Суд. Ни Федеральное Собрание, ни Президент, ни какие-либо другие органы не уполномочены выносить акты о ее толковании. Сказанное не отрицает, однако, права высших государственных органов на конституционное толкование законов.

Законодательство разных стран может устанавливать приоритеты актов толкования. В Польше, например, окончательное решение вопроса о конституционности законов относится к исключительным полномочиям парламента. В Югославии в случае расхождения мнений между парламентом и Конституционным судом окончательное решение выносит последний, т.е. его толкование и является приоритетным. Польская модель признавалась ранее советскими учеными более предпочтительной, поскольку не ограничивала «главенствующего положения парламента в системе органов государственной власти...»¹. С нашей точки зрения, вопрос этот следует решать конкретно-исторически: с учетом принципов конституционного строя дан-

¹ Правовая охрана Конституции: сборник обзоров. М., 1991. С. 46.

ного государства, а также порядка принятия и изменения Основного закона.

Представляется целесообразным проследить специфику полномочий законодательных органов по конституционному толкованию правовых актов на опыте их закрепления в Конституциях СССР 1924, 1936, 1977 гг. и Конституции РФ 1993 г.

Согласно Конституции СССР 1924 г. ведению Союза ССР в лице его верховных органов подлежала отмена нарушающих Конституцию постановлений Съездов Советов и ЦИКов республик. Президиум ЦИК СССР был уполномочен наблюдать за проведением в жизнь Конституции СССР. Соответственно он наделялся правом приостанавливать или отменять акты СНК, отдельных наркоматов СССР, а также ЦИКов и Совнаркомов республик, приостанавливать постановления Съездов Советов союзных республик. Статья 43 уполномочила Верховный Суд СССР давать заключения по требованию ЦИК СССР о законности тех или иных постановлений союзных республик с точки зрения их соответствия Конституции. Верховный Суд в последующее десятилетие мог входить с представлениями о приостановлении и отмене постановлений и распоряжений центральных органов, кроме постановлений ЦИК СССР и его Президиума. Инициировать рассмотрение этих вопросов в Верховном Суде могла и Прокуратура СССР, которая осуществляла в порядке общего надзора просмотр нормативных актов на предмет их соответствия Конституции СССР¹.

Кстати, Прокуратура, состоящая при Верховном Суде СССР, могла входить с представлениями по вопросам общего надзора непосредственно в Президиум ЦИК СССР. По-видимому, ее активность в этих вопросах не осталась незамеченной, поскольку в связи с учреждением в 1933 г. Прокуратуры СССР Верховный Суд освобождался от функций конституционного надзора. По этому поводу велись дискуссии, но роль Верховного Суда повышалась вплоть до принятия Положения о Верховном Суде от 24 июня 1929 г., которым полномочия Суда в области конституционного надзора расширились.

В 1927 г. из 101 конституционного конфликта, рассмотренного Президиумом ЦИК, 36 переданы ему Верховным Судом, 10 – прокурором Верховного Суда, 24 – органами СССР и 30 – союзными республиками².

¹ См.: Лебединский В. Конституционный контроль в Союзе ССР и методы его осуществления // Советское строительство. 1928. № 9. С. 11.

² См.: Свистунова М.А. К вопросу об истории конституционного надзора. М., 1970. С. 160.

Исследователями было отмечено, что Верховный Суд СССР в своей контрольной деятельности решал юридические вопросы о соответствии отдельных актов Конституции и законам Союза, в то время как Президиум ЦИКа этим не ограничивался и принимал во внимание соображения политической целесообразности¹.

Все сказанное позволяет сделать следующие выводы:

1) Конституция СССР 1924 г. создала разветвленную систему конституционного надзора и контроля и тем самым широкому кругу субъектов вменила в обязанность конституционное толкование правовых норм;

2) Конституция не предусмотрела специального права толковать конституционные нормы, но такое право *implicite* содержалось в полномочиях ЦИК СССР и Президиума ЦИК СССР, которые давали разъяснения Конституции, отменяя или приостанавливая соответствующие акты в случае противоречия последних конституционным нормам. Они могли воспользоваться таким правом и в целях предупреждения нарушений Конституции;

3) право толковать Конституцию косвенно получал Верховный Суд СССР. Этот вывод вытекает, во-первых, из его обширных полномочий по конституционному надзору, а, во-вторых, из права Верховного Суда (ст. 43 Конституции СССР 1924 г.) давать руководящие разъяснения по вопросам текущего законодательства. Часто такие разъяснения могли быть даны одновременно с разъяснением сути конституционных принципов и норм.

Согласно ст. 14 Конституции СССР 1936 г. ведению СССР в лице его высших органов подлежали, в частности, контроль за соблюдением Конституции СССР и обеспечение соответствия конституций союзных республик с Конституцией СССР. Президиум Верховного Совета СССР наделялся правом: 1) давать толкование действующих союзных законов; 2) отменять постановления и распоряжения Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик в случае их несоответствия закону (ст. 49).

Высший надзор за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР возлагался на Генерального прокурора СССР.

¹ См.: Дябло В. О порядке отмены неконституционных актов наркоматов и других центральных органов Союза ССР (в порядке дискуссии) // Вестник Верховного Суда СССР. 1928. № 3. С. 14.

Таким образом, Конституция СССР 1936 г. не устанавливала специально за кем-либо право толковать конституционные нормы. Однако в отношении Верховного Совета оно бесспорно в силу права на аутентичное толкование и в контексте ст. 14. По отношению к Президиуму Верховного Совета СССР это право фактически закреплено ст. 49, поскольку в число действующих законов СССР входили и сама Конституция, и другие конституционные законы.

Подход законодателя представляется глубоко продуманным, так как по отношению к Президиуму Верховного Совета (не наделенному правом издавать законы) как раз и следовало специально зафиксировать право толковать законы. Без такого полномочия, закрепленного отдельной нормой, этот орган не мог бы давать разъяснения никаким нормам, кроме своих собственных.

Разумеется, можно было не наделять Президиум Верховного Совета правом давать толкование законов, а наделить этим правом другой орган. Но это уже другой вопрос.

И еще один вывод. Осуществление полномочий по конституционному контролю и надзору Верховным Советом, Президиумом Верховного Совета, Советом Министров СССР и Генеральным прокурором СССР в порядке реализации ст. 14, 49, 69 и 113 Конституции СССР 1936 г. было бы немыслимо, если бы они не имели возможности конституционного толкования правовых норм. И отмена, и приостановление, и опротестование соответствующих актов могли осуществляться в том числе с аргументацией об их несоответствии конституционным положениям. Это обстоятельство сразу же могло проявиться, будь сколько-нибудь серьезная практика последующего конституционного контроля.

Конституция СССР 1977 г. в части конституционного контроля и надзора не ознаменовалась значительными новациями по сравнению с Конституцией 1936 г. Эта функция сосредоточивалась в основном в Президиуме Верховного Совета СССР. Согласно ст. 121 Конституции СССР Президиум Верховного Совета осуществлял контроль за соблюдением Конституции и обеспечение соответствия конституций и законов союзных республик Конституции и законам СССР, а также давал толкование законов СССР.

Следует, однако, предположить, что Верховный Совет в силу своего положения как высший орган власти не лишался своих прав по конституционному толкованию законов. Просто в практике «застойного времени» вопросы конституционного контроля не актуализировались.

Круг субъектов конституционного контроля и надзора был кардинальным образом изменен в результате принятия Закона СССР от 1 декабря 1988 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР», Закона СССР от 23 декабря 1989 г. «Об изменениях и дополнениях ст. 125 Конституции», Закона СССР от 23 декабря 1989 г. «О конституционном надзоре в СССР», Закона СССР от 14 марта 1990 г. «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР»¹.

Съезд народных депутатов наделялся правом отмены актов, принятых Верховным Советом СССР; Верховный Совет СССР мог отменять акты Кабинета Министров СССР в случае их несоответствия Конституции СССР и законам СССР; Президент СССР объявлялся гарантом соблюдения Конституции и законов СССР; Комитет конституционного надзора СССР и комитеты конституционного надзора союзных и автономных республик уполномочивались следить за широким кругом актов (проектов актов) с точки зрения обеспечения конституционной законности. Более того, Закон СССР от 26 апреля 1990 г. «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Российской Федерации»² предоставил право высшим органам государственной власти союзных и автономных республик опротестовывать постановления и распоряжения Совета Министров СССР, если они нарушают права союзной и автономной республики. Спорный вопрос решался Верховным Советом СССР.

Итак, применительно к СССР последних лет его существования можно констатировать:

- 1) значительное расширение круга субъектов официального конституционного толкования;
- 2) ограничение круга органов, имеющих право конституционного толкования законов, высшими органами власти федерации³;
- 3) косвенное признание специального права толковать Конституцию за Президентом СССР;
- 4) учреждение специального органа, гарантирующего компетентность официальному конституционному толкованию. Правом прямого толкования Конституции СССР Комитет конституционного надзора СССР не наделялся.

¹ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 12. Ст. 189.

² Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 19. Ст. 329.

³ В последующем будет наблюдаться стремление некоторых органов власти отдельных субъектов Федерации толковать общедофедеральные законы.

Конституцию РФ 1993 г., принятую всенародным голосованием, отличает одна особенность: в ней есть норма (ст. 15), обязывающая все органы государственной власти (равно как и других субъектов права) соблюдать Основной закон, но нет нормы, которая бы наделяла Федеральное Собрание в целом или какую-либо его палату правом конституционного контроля. Единственно, на что уполномочены Совет Федерации и Государственная Дума – это обратиться в Конституционный Суд с запросом о соответствии законов и ряда иных нормативных актов Конституции.

Сама функция контроля за соблюдением Конституции и обеспечения соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных актов субъектов РФ Конституции РФ и федеральным законам закрепляется (п. «а» ст. 71 и п. «а» ст. 72 Конституции РФ), но механизм ее реализации через законодательные органы не прописан. Между тем Совет Федерации мог бы иметь в этой сфере особые полномочия.

Гораздо в большей степени, хотя и в общей, неконкретизированной форме, обозначены полномочия в области конституционного надзора и контроля Президента РФ.

В тексте его присяги содержится обязанность защищать Конституцию РФ (ст. 82). В соответствии со ст. 85 он может использовать согласительные процедуры при разногласиях различных органов государственной власти, а также вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции России и федеральным законам. Однако обязанность защищать Конституцию следует трактовать адекватно тем полномочиям, которые закреплены за Президентом в конкретных нормах. Он может давать официальное аутентичное толкование, т.е. только толкование своих собственных актов¹.

Статья 125 Конституции РФ закрепила специальное право давать толкование Конституции за Конституционным Судом РФ. И только Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, органы законодательной власти субъектов Федерации имеют право официально войти в Конституционный Суд с запросом о толковании Конституции. Все остальные органы, учреждения, должностные лица, организации, граждане могут ставить вопрос о толковании Конституции исключительно через названных в ст. 125 субъектов.

¹ В практике имели место случаи, когда толкование указов Президента РФ давали главное правовое управление или его руководитель. Такое толкование не может иметь инициального значения.

В сравнении с прежними (советскими) конституциями Конституция РФ ограничивает право высших органов власти на конституционное толкование законов, а именно в той мере, в какой она не наделяет их правом конституционного контроля. Конституция полностью лишает какие-либо органы, кроме Конституционного Суда, возможности давать толкование Основного Закона. Такое положение теоретически оправдано двумя обстоятельствами. Во-первых, тем, что никто не может дать аутентичное толкование российской Конституции. Во-вторых, установлением системы сдержек и противовесов, когда в соответствии с теорией разделения властей ни законодательная, ни исполнительная власти не могут под видом толкования Конституции установить удобные им нормы. Доверие оказано в этом отношении Конституционному Суду, но и он не может давать толкование Конституции по собственной инициативе.

В феврале 1996 г. были официально опубликованы утвержденные постановлением Центризбиркома РФ от 22 января 1996 г. «Разъяснения о порядке сбора подписей избирателей в поддержку кандидата на должность Президента Российской Федерации, приема и проверки подписных листов и иных документов, представляемых уполномоченными представителями избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп избирателей в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации»¹. Порядок сбора подписей избирателей в поддержку кандидата на должность Президента РФ, приема и проверки подписных листов и иных документов, представляемых уполномоченными представителями избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп избирателей в ЦИК РФ, регулируется ст. 19 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», ст. 34, 35 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации».

Если вести речь о существовании дела, то не подлежит сомнению авторитет и компетентность разъяснений по данному вопросу именно Центризбиркома. Но по всем другим основаниям надлежит считать названный акт толкования законов юридически ничтожным.

Во-первых, теория права не допускает никаких официальных разъяснений закона, кроме случаев аутентичного толкования и толкования по специальному полномочию законодательного органа.

Во-вторых, «Разъяснения ...» Центризбиркома явно выходят за рамки толкования права, подменяют нормотворческий орган и по сути являются своего рода инструкцией, содержащей новые нормы.

¹ Российская газета. 1996. 1 февраля.

В-третьих, некоторые из содержащихся в «Разъяснениях ...» норм весьма сомнительны с точки зрения их конституционности. Почему, например, «лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации, не вправе осуществлять сбор подписей избирателей»?

Пестрая картина наблюдается в субъектах РФ. Почти во всех республиках, а также в ряде областей предусмотрено создание конституционных (уставных) судов. По уставам ряда областей уставной контроль осуществляет администрация, в других существует система парламентского уставного контроля. Соответственно этому решается и проблема конституционного (уставного) толкования права. Специально о ней говорится далеко не во всех конституциях республик, уставах областей. Но есть и исключения. Так, ст. 59 Устава Иркутской области «Толкование Устава области» гласит:

1. Толкование Устава области осуществляется Законодательным собранием на основе заключения Уставной палаты.

Акты толкования Устава области принимаются Законодательным собранием большинством не менее 2/3 голосов от установленного числа депутатов в форме официальных разъяснений.

2. Принятый Законодательным собранием акт толкования Устава области в течение 10 дней направляется губернатору для подписания и обнародования.

В последующих пунктах данной статьи предусматривается право губернатора на отлагательное вето, которое преодолевается 2/3 установленного числа депутатов Законодательного собрания. То есть определен порядок, аналогичный прохождению нормативного акта.

Оригинальна и во многом обоснованна позиция, закрепленная в Уставе г. Москвы, принятом Московской городской Думой 28 июня 1995 г. В нем контроль за исполнением Устава и иных правовых актов г. Москвы возложен на Думу, мэра, правительство Москвы, префектов административных округов, районные управы. Специализированный контроль осуществляют контрольные органы г. Москвы, а также районные административные комиссии. Функции общественного контроля выполняют органы территориального общественного самоуправления, общественные организации и объединения граждан, средства массовой информации (ст. 100 Устава). В то же время ст. 101 Устава предусматривает систему (механизм) разрешения споров и разногласий между органами власти. При этом окончательное разрешение споров между Думой и городской администрацией отдается Конституционному Суду РФ.

Две нормы ст. 101 Устава посвящены непосредственно толкованию права. Московский городской суд дает официальное толкование законов г. Москвы по обращению иного суда, Думы, мэра или прокурора Москвы. Суды на территории Москвы применяют в своей деятельности законы и иные правовые акты г. Москвы и вправе давать официальное толкование правовых актов города применительно к случаю или однотипным случаям из судебной практики.

Анализ законодательства субъектов РФ позволяет говорить о Многообразии подходов к решению проблемы конституционного (уставного) толкования, несогласованности и противоречивости отдельных норм, необоснованности решения ряда вопросов, ориентации на множественность субъектов толкования права.

В результате противоречивой регламентации, нестыковки отдельных норм, отсутствия единства правовых подходов закладываются основы возможных конфликтов в части разграничения компетенции различных органов власти. Для преодоления юридического хаоса следует, во-первых, учесть обоснованные предложения о разграничении компетенции Конституционного Суда РФ и органов специализированного конституционного контроля субъектов РФ¹. Во-вторых, необходимо разработать схему разграничения (совмещения) компетенции специализированных органов конституционного контроля разного уровня и высших органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов.

§ 2. Толкование Конституции судами общей юрисдикции

Согласно Конституции РФ ее толкование дает Конституционный Суд (ст. 125). Однако это не отрицает серьезной роли в этой деятельности других судебных органов. Более того, исторически интерпретационной деятельности конституционных судов всегда предшествовала аналогичная работа судов общей юрисдикции, а в некоторых государствах и сегодня они в полной мере выполняют функцию толкования Конституции. С научной точки зрения представляется возможным классифицировать роль судов общей юрисдикции в толковании Конституции в зависимости от того, как понимается конституционное право (ограничивается ли оно одним писанным актом),

¹ См., например: Гаджиев Г.А., Кряжков В.А. Указ. соч. С. 9–11.

каково место судов в системе органов государственной власти, какова роль судебного прецедента в системе источников права.

Иллюстрацией различных подходов к решению названной проблемы могут служить правовые системы Англии, США, России.

Как известно, Англия не знает писаной конституции. Конституционные нормы там выводятся из всей совокупности действующего права, а последнее представляет собой преимущественно обычное право и право судебных решений¹. Разумеется, в XX в. и в Англии значительно вырос удельный вес парламентских и правительственных актов. Причем верховенство парламента признается незыблемым принципом, так как он может отменять и изменять любые нормы действующего права. Более того, и в этом особенность английской системы, «ни один из органов исполнительной власти или судебной власти не может признать недействительным акт парламента как противоречащий Конституции (в материальном смысле) или по какой-либо иной причине. В Англии исключается возможность формализованного и чисто судебного контроля за законодательством, понимаемого как право судов выносить решения об отказе в применении закона по мотивам его неконституционности»². Но суд, однако, может признавать недействительным закон по другим мотивам, например по причине его противоречия принципам общего права. Следовательно, суды имеют широкие возможности толковать право и тем самым не только охранять Конституцию, но и формировать ее. Английская система покоится на отрицании противостояния властей в правотворчестве. Все они (и законодательная, и исполнительная, и судебная) исходят из необходимости поддерживать конституционный правопорядок. Но в конечном счете конституционные нормы обеспечиваются именно судебными решениями и, следовательно, их роль в толковании Конституции является определяющей.

В США восприняты исходные правовые начала английской системы. Здесь также в равной степени признаются источниками права законы, подзаконные акты, судебные прецеденты. Более того, концепция правового реализма обосновывает право американских судей придавать конкретное содержание конституционным положениям,

¹ См. подробнее: Дайси А.В. Основы государственного права Англии. М., 1987.

² Боботов С.В. Конституционная юстиция. М., 1994. С. 10. Как указывает Ж.И. Овсепян, в странах англосаксонского права суды «не отменяют те или иные акты законодательной и исполнительной власти по основаниям их неконституционности, а дают этим актам такую юридическую интерпретацию, которая позволяет снять напряженность, возникшую вокруг спорного акта» (Овсепян Ж.И. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1994. С. 11).

и само судебное толкование Конституции ее представители рассматривают в качестве разновидности судебской нормотворческой деятельности¹. Общая посылка такова, что американские суды могут толковать и видоизменять закон с учетом конкретных обстоятельств.

Но в США, где в отличие от Англии есть писаная Конституция, возможна постановка вопроса о неконституционности закона и в соответствии с федеральной Конституцией конституционный контроль осуществляют суды федерации и штатов. Причем конституционный контроль (конституционное правосудие) не выделяется из общего правосудия. Толкование Конституции имеет место (может осуществляться) в решении любого дела. Оно всегда носит казуальный характер, а его формальным основанием является ссылка стороны в процессе на неконституционность какой-либо нормы (закона, правительственного акта и т.д.). Казуальность проявляется и в том, что результаты толкования Конституции не сказываются на судьбе нормы. Она остается не отмененной и продолжает действовать, даже если применительно к данному конкретному случаю признана неконституционной и как бы несуществующей.

Если континентальная система (Австрия, Германия, Россия и др.) в ее классическом варианте всегда ориентировалась на разграничение правотворческой деятельности и деятельности по толкованию законов, то американское право изначально подразумевает развитие, конкретизацию законов в ходе их толкования. «... Только самые наивные верят, что Верховный суд просто «интерпретирует» текст, то есть исследует, что документ означает или что подразумевали в нем люди, которые его писали. Суд идет дальше простой интерпретации»².

Выше было отмечено, что в США конституционный контроль (следовательно, и толкование Конституции) осуществляют все судебные инстанции. Вместе с тем Верховный суд играет огромную роль, что сближает его в большей степени с конституционными судами на континенте. Например, если гражданин обращается в суд, ссылаясь на неконституционность использованных против него актов, и если в конечной инстанции Верховный суд с этим согласится, объявит закон неконституционным, то такое решение можно преодолеть толь-

¹ См. подробнее: Боботов С.В. Буржуазная социология права. М., 1979; Его же. Конституционная юстиция. С. 14–17.

² Фридмэн Л. Введение в американское право. М., 1993. С. 152. Справедливости ради следует заметить, что и в США иногда возражают против того, чтобы судьи подменяли законодателя. Аргумент весомый: суды по сути своей – антидемократические органы, и потому не следует наделять их правом выходить за рамки той воли, которую проявили более демократические организации.

ко поправкой к Конституции. Практика знает много случаев, когда Верховный суд фактически аннулировал или ограничивал действие законов.

Верховный суд США, как и конституционные суды на континенте, обеспечивает принцип разделения властей. В 1980-е гг. в этом аспекте им дано толкование Конституции по ряду актов конгресса, причем содержание соответствующих решений позволяет сделать вывод, что развитие «живой конституции» происходит «не только путем расширительного толкования конституционного текста... но и на основе возрождения традиций формальной логики ...»¹.

Как английская, так и американская правовые системы придают большое значение процессуальным нормам, надлежащим правовым процедурам, часто отдают предпочтение самому процессу перед материальным правом и, наоборот, нарушение процедур ставят в прямую связь с нарушением конституционных прав и свобод.

В отличие от континентальной (где сакрализуется закон) англосаксонская система права утверждает в первую очередь авторитет суда и судебного процесса. Возможно, именно поэтому здесь уделяется такое внимание формированию судейского корпуса, профессиональному уровню судей, способных решать творческие задачи. Судьи выступают здесь юристами широкого профиля, что позволяет им решать в том числе и вопросы конституционного контроля.

В Европе в конечном счете утвердилась система конституционного контроля, основанная на признании необходимости органа, стоящего над всеми остальными властями, – конституционного суда. В качестве особой власти конституционный суд должен контролировать и законодательные, и судебные органы на предмет соответствия их актов Конституции. Толкование Конституции и законодательства становится, таким образом, органической частью специализированного конституционного судопроизводства. Лишаются ли тем самым права решения конституционных проблем и, в частности, толкования Конституции суды общей юрисдикции? На этот вопрос следует ответить отрицательно, но с существенной оговоркой: они не решают их окончательно, а в принципиальных случаях сами обязаны обращаться в конституционный суд. Этот вывод подтверждает практика российского судопроизводства. Россия, сориентировавшаяся на Конституционный Суд как основной субъект конституционного контроля, допускает в известных пределах и деятельность других судов в этой сфере, во всяком случае – толкование Конституции. Оно связа-

¹ Боботов С.С. Конституционная юстиция. С. 42.

но с немислимым прежде непосредственным применением норм Конституции судами общей юрисдикции. Благодаря судебной реформе, требующей пробуждения самостоятельности и ответственности многих тысяч российских судей, это уже не редкое явление в условиях противоречивого и пробельного законодательства. Судьи отдают предпочтение конституционным нормам перед положениями обычных законов, например по вопросам доказательственного права, свидетельского иммунитета, проверки законности арестов, санкционирования обысков, права на альтернативную службу и др. Замечено, что «если бы дело обстояло иначе, Конституционный Суд оказался бы погребенным под грудой запросов, а судопроизводство в стране остановилось бы на неопределенный срок»¹. Характерным примером того, как судьи первой инстанции могут руководствоваться непосредственной нормой Конституции, а не подзаконными актами, является решение вопроса об альтернативной гражданской службе.

Статья 59 Конституции РФ предусматривает право гражданина, в случае если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, на замену ее альтернативной гражданской службой. Это право нашло закрепление и в Законе РФ от 11 февраля 1993 г. «О воинской обязанности и военной службе». Однако постановлением Верховного Совета РФ от 19 мая 1993 г. «О некоторых мерах, связанных с исполнением Закона РФ «О воинской обязанности и военной службе» решение вопросов об альтернативной службе было приостановлено до введения в действие федерального закона о ней. Военкоматы игнорируют конституционное право, а суды в этой ситуации чаще всего приходили к выводу, что альтернативная служба не основана на законе. Между тем в печати сообщалось, что впервые Чертановский межмуниципальный народный суд г. Москвы по жалобе А.Д. отменил решение призывной комиссии об отказе заменить военную службу на альтернативную, определив: «...Подзаконный акт в виде постановления Верховного Совета РФ от 19 мая 1993 г. в части применения альтернативной службы противоречит Конституции РФ»². Такие решения впоследствии выносились и другими судами. Представляется, что по сути решение Чертановского суда не подлежит сомнению. Но может вызвать вопросы текстуальное обоснование проблемы. Не является ли объявление какого-либо акта противоречащим Конституции прерогативой Конституционного

¹ Пашин С. Российский Конституционный Суд не нуждается в защитниках // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1995. № 2. С. 82.

² Московский комсомолец. 1996. 24 января.

Суда РФ? По-видимому, следует избирать иную формулировку, ссылаясь, разумеется, на ст. 59 Конституции РФ. Роль судов общей юрисдикции в интерпретации Конституции очевидна, так как правоприменительное толкование есть содержательная сторона процесса правосудия. Она тем более важна с точки зрения обеспечения прав граждан, ибо суды, как наиболее разветвленная и близкая населению инстанция, «связывают» его с Конституцией и правом в целом. В этом смысле российский суд, как и Верховный суд США, «объединяет дух народа, для которого толкует закон страны»¹.

Иногда суды общей компетенции вынуждены давать толкование Конституции там, где, по-видимому, следовало бы это делать Конституционному Суду РФ. Дело заключается в том, что ст. 125 Конституции РФ и Закон о Конституционном Суде РФ не предусмотрели возможность разрешения дел о соответствии Конституции РФ нормативных актов субъектов РФ по запросам органов местного самоуправления. Последние вынуждены в таких случаях обращаться в обычные суды. Характерный случай имел место в Иркутске².

Законодательное собрание Иркутской области приняло закон о бюджетном устройстве в Иркутской области, включавший параграф, согласно которому начальник облфинуправления получал право назначать и освобождать от должности начальников городских и районных финотделов. По Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Предложенная в областном законе норма была неприемлема, потому что возрождала старую управленческую вертикаль, заставлявшую местные финансовые органы, игнорируя районное и городское руководство, распоряжаться деньгами по приказам своего областного начальства. Мэрия и городская Дума возражали и потому, что облфинуправление уже не выполняет задач, связанных с налоговыми и казначейскими вопросами. Государство вправе контролировать, как используются на местах лишь те средства, которые выделены на выполнение делегированных местным органам функций. Только в этих рамках и не шире. Законодательное собрание и губернатор, подписавший закон о бюджетном устройстве, отказались пересмотреть вопрос. Городским властям пришлось обращаться с иском в областной суд. Суд, изучив все представленные материалы, признал правоту города. За подписью губернатора была направлена в Верховный

¹ Харрел М.Э., Андерсон В. Равное правосудие на основе закона. Верховный суд в жизни Америки. М., 1995. С. 100.

² Российская газета. 1996. 17 января.

Суд кассационная жалоба. В Верховном Суде вновь было принято решение в пользу города.

Контроль со стороны судов общей юрисдикции охватывает две категории вопросов. Во-первых, это контроль за соблюдением Конституции самими судами. Его осуществляют вторые и высшие судебные инстанции, а также соответствующие должностные лица суда, уполномоченные опротестовывать судебные решения. Во-вторых, это контроль за соблюдением Конституции всеми другими субъектами. Он осуществляется непосредственно в ходе судебного разбирательства конкретных дел. То и другое немисливо без толкования Конституции. Как отметил Председатель Верховного Суда РФ В. Лебедев, судьи часто попадают в ситуации, когда либо закон не отражает нынешних реалий, либо неотмененный еще закон противоречит вновь принятым и Конституции. А иногда бывает, что просто нет закона, который регламентировал бы те положения, которые установила Конституция. Сейчас у нас довольно много таких пробелов в законодательстве. В этих случаях судья может и должен применить Конституцию, тем более что ныне действующая вполне конкретна: она не только декларирует, но и гарантирует определенные права граждан. Конституция – акт прямого действия. Когда судья устанавливает, что закон противоречит ей, он применяет не его, а Конституцию напрямую¹.

Верховный Суд РФ провел серьезную работу по обобщению практики применения судами Конституции РФ, соблюдения судами конституционных положений при осуществлении правосудия. 31 октября 1995 г. принято постановление Пленума Верховного Суда РФ № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»².

Исходными установками явились:

- 1) ориентация судов на строгое исполнение положений Конституции, подчинение их Конституции и основанным на ней законам;
- 2) обязанность судов при рассмотрении дел применять Конституцию РФ в качестве акта прямого действия во всех случаях, когда отсутствуют федеральные законы, призванные конкретизировать положения соответствующих статей Конституции, а также когда нормы действующего материального и процессуального законодательства противоречат конституционным положениям.

¹ См.: Лебедев В. Главное для судьи знать закон и правильно его применить // Юридический вестник. 1996. № 19. С. 6.

² Российская газета. 1995. 28 декабря.

Суд, разрешая дело, применяет Конституцию, в частности:

а) когда закрепленные нормой Конституции положения исходя из ее смысла не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения;

б) когда суд придет к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции РФ, противоречит ей;

в) когда суд придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции РФ, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции;

г) когда закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, противоречит Конституции РФ, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует.

Нормативные указы Президента РФ как главы государства и гаранта Конституции России, прав и свобод человека и гражданина подлежат применению судами в качестве актов прямого действия при разрешении конкретных судебных дел, если содержащиеся в указах положения не противоречат Конституции РФ и федеральным законам;

3) положение ч. 4 ст. 15 Конституции РФ о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы и суд при рассмотрении дела не вправе применять нормы закона Российской Федерации, регулирующего возникшие правоотношения, если международным договором предусмотрены иные, чем в указанном законе, правила. При этом необходимо иметь в виду, что подлежащий применению либо примененный судом международный договор в соответствии с ч. 1 ст. 15 Конституции РФ не может противоречить Конституции, имеющей высшую юридическую силу.

Безусловно, принятое Пленумом Верховного Суда РФ постановление – серьезный шаг в преобразовании России в свободное демократическое государство, заслуживающее принятия в международное сообщество в качестве его полноценного и равноправного члена. Но при этом в свете нашей темы видятся проблемы, одна из которых (легко разрешимая) связана с обеспечением судов международно-правовыми источниками, круг которых Пленумом примерно очер-

чен, а вторая, куда более сложная – с воспитанием правосознания судей в свете международно-правовых стандартов;

4) ориентация на связь судов с Конституционным Судом РФ. Придя к выводу о несоответствии Конституции РФ примененного или подлежащего применению по конкретному делу закона, суд, исходя из положений ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о конституционности такого закона. При этом следует иметь в виду, что запрос о проверке конституционности закона может быть сделан судом первой, кассационной и надзорной инстанций в любой стадии рассмотрения дела или в стадии исполнения принятого по делу решения.

В запросе о проверке конституционности примененного или подлежащего применению при рассмотрении конкретного дела закона суд в соответствии с требованиями ст. 37 Закона о Конституционном Суде РФ должен указать точное название, номер, дату принятия, источник опубликования и иные данные о подлежащем проверке законе, а также позицию суда по поставленному вопросу и ее правовое обоснование со ссылкой на соответствующие нормы Конституции.

Отсюда можно сделать вывод: любая судебная инстанция, прежде чем обратиться в Конституционный Суд, должна сама осуществить толкование соответствующих норм Конституции.

В связи с обращением в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности примененного или подлежащего применению закона производство по делу или исполнение принятого решения, исходя из требований ст. 103 Закона о Конституционном Суде РФ, по определению (постановлению) суда приостанавливается до разрешения запроса Конституционным Судом. Следовательно, осуществленная судом интерпретация законов и Конституции не имеет иного юридического значения.

Разные точки зрения могут существовать по поводу того, всегда ли суд обращается с запросом в Конституционный Суд, если обнаруживает противоречие нормативного акта Конституции, и всякий ли суд имеет на то право. По мнению С. Пашина, право судьи обратиться в Конституционный Суд с запросом не может быть превращено в обязанность. Статья 125 Конституции РФ оставляет суду, столкнувшемуся с законом, в конституционности которого он сомневается, право выбора линии дальнейшего поведения, поскольку говорит не об обязанности суда направить запрос в Конституционный Суд, а лишь о том, что Конституционный Суд рассматривает такие запросы наряду с жалобами граждан. Статья 120 предписывает судьям

подчиняться Конституции и закону, причем примат конституционных норм, их прямое действие и повсеместное применение в силу ст. 15 и 16 составляют незыблемые основы конституционного строя Российской Федерации. При этом суды общей юрисдикции, непосредственно применяя конституционные нормы, не вторгаются в компетенцию Конституционного Суда, так как они не лишают неконституционный закон формальной силы, а лишь отказывают в его приложении к конкретному случаю¹. Тот же автор считает, что с принятием Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» ч. 4 ст. 125 Конституции РФ получила новое истолкование, ибо ч. 3 ст. 5 Закона признает за судьями арбитражных судов и судов общей юрисдикции право на самостоятельное мнение относительно конституционности законов². В принципе можно согласиться с такой точкой зрения. Судебная система будет действительно реализовывать судебную власть самостоятельно, независимо, если все звенья этой системы будут стоять на страже Конституции. И эта норма может дать импульс для повышения авторитета судебной власти. Но нельзя не заметить, что законодатель, создавая такую норму, неточно истолковал ч. 4 ст. 125 Конституции, вторгся в компетенцию Конституционного Суда. Только он дает приоритетное, нормативное толкование Конституции, признает нормативные акты несоответствующими ей, что влечет утрату ими юридической силы.

Формулировка ч. 4 ст. 125 позволяет заключить, что любой суд общей юрисдикции и любая судебная инстанция может сделать запрос по поводу «примененного или подлежащего применению» закона. Если речь идет о федеральном законе, то, по-видимому, придется это делать всегда, поскольку ч. 1 ст. 120 Конституции РФ упоминает его наряду с Конституцией в плане подчинения судей тому и другому акту. Если же вопросы возникли по поводу конституционности любого другого закона, то следует поступать в зависимости от степени правовой убежденности судьи: уверен в неконституционности закона – выносит решение, исходя непосредственно из Конституции; не убежден – обращаясь в Конституционный Суд с запросом³.

¹ См.: Пашин С. Указ. соч. С. 82–83.

² См.: Пашин С. Новые возможности развития судебной системы России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1997. № 2. С. 18.

³ Г.А. Гаджиев считает, что общее правило должно быть таким: до рассмотрения жалобы гражданина Конституционным Судом в отношении конституционности закона высказывается суд общей юрисдикции. См.: Гаджиев Г.А. Указ. соч. С. 213.

Согласно ч. 4 ст. 125, порядок направления таких запросов и их рассмотрения Конституционным Судом должен быть установлен федеральным законом. По мнению заместителя Председателя Верховного Суда РФ В.М. Жуйкова, лучше всего это сделать в процессуальных кодексах, урегулировав процедуру по всем стадиям процесса и для всех судебных инстанций (первой, кассационной, надзорной)¹.

В отношении неконституционности других актов ясность более полная: согласно ч. 2 ст. 120 Конституции РФ суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом².

Используя систематический прием толкования (ср. п. 4 ст. 15 и ч. 1 ст. 120), можно прийти к выводу, что в случае противоречия федерального закона международному договору Российской Федерации суд должен обратиться с запросом в Конституционный Суд, а в случае противоречия такому договору любого другого нормативного акта суд применяет правила международного договора.

Во всех случаях, когда суд выносит решение, а не приостанавливает производство по делу в связи с запросом в Конституционный Суд, результаты его толкования Конституции, законодательства имеют юридическую силу по существу рассматриваемого дела, т.е. могут характеризоваться как казуальное толкование.

Конституция РФ исходит из того, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Глава 2 Конституции РФ закрепляет широкий круг прав и свобод человека и гражданина. И в этой связи важно подчеркнуть, что в силу ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Это конституционное положение значительно возвышает роль любого суда, возлагает на него особую важную задачу по защите Конституции. Поэтому обеспечение ее прямого действия становится одной из проблемных задач судов, непосредственно связанной с интерпретацией конституционных норм.

¹ См.: Жуйков В.М. Права человека и власть закона. М., 1995. С. 26.

² Именно так, например, складывалась практика Верховного Суда РФ после изменения гл. V «Права и свободы человека и гражданина» Конституции РСФСР 1978 г. Законом от 21 апреля 1992 г. Суд не применял ст. 190 УК РСФСР (в прежней редакции) в той части, в которой она стала противоречить новой редакции ст. 67 Конституции, и пересматривал обвинительные приговоры, применяя непосредственно Основной Закон. Нормы УК, устанавливающие ответственность за недонесение, были приведены в соответствие с Конституцией лишь законом от 29 апреля 1993 г.

Для самостоятельного решения вопросов обеспечения конституционных прав и свобод и обращения в связи с этим в Конституционный Суд судам приходится учитывать ряд обстоятельств.

1. Согласно п. «в» ст. 71 Конституции РФ регулирование прав и свобод человека и гражданина находится в ведении Российской Федерации. Это значит, что субъекты Федерации осуществлять законодательное регулирование прав и свобод человека не могут; в их совместном с Федерацией ведении находится лишь защита прав и свобод (п. «б» ст. 72 Конституции РФ). Трудность для судов в их деятельности по толкованию конституционных норм будет состоять в том, что защита прав и свобод человека и гражданина одновременно отнесена и к ведению Федерации (п. «в» ст. 71).

В ведении Российской Федерации находится также и регулирование других отношений, тесно связанных с конституционными правами человека, и поэтому заслуживает поддержки мнение, согласно которому должны быть единообразно урегулированы на всей территории Российской Федерации: уголовное, уголовно-процессуальное законодательство; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; интеллектуальная собственность (п. «о» ст. 71). Но пока это только мнение, а практика может осложнить толкование Конституции.

2. Исключительную важность для решения вопросов регулирования и защиты прав и свобод человека имеет ст. 55 Конституции РФ, в соответствии с которой: в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ч. 2); права и свободы человека могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3).

Эта конституционная норма, как убеждаемся, содержит юридические гарантии защиты прав человека от произвольного нарушения их федеральным законодателем и от нарушений со стороны органов и должностных лиц представительной власти. Она устанавливает для федерального законодателя критерии принимаемых законов и пределы, за которые он, ограничивая некоторые права и свободы человека и гражданина, не может переходить; наконец, эта норма создает для суда правовую базу, на основании которой он может разрешать коллизии между нормативными актами и решать вопросы, связанные с их соответствием Конституции.

Из ч. 3 ст. 55 Конституции РФ следует:

а) ограничивать некоторые права и свободы (но не отменять их) можно только на федеральном уровне. Следовательно, все акты, принимаемые в субъектах РФ их представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти, направленные на ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина, не могут применяться, поскольку они противоречат Конституции РФ;

б) на федеральном уровне права и свободы могут быть ограничены только законом, т.е. нормативным актом, принятым в установленной процедуре Федеральным Собранием, подписанным и обнародованным Президентом РФ (ст. 84, 105, 108 Конституции РФ);

в) само Федеральное Собрание, принимая законы, не свободно в регулировании прав и свобод человека и гражданина; оно, как было отмечено, не может их отменять, а также произвольно, т.е. по своему усмотрению ограничивать; законодатель может ограничить их только в тех целях, которые перечислены в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, и только в той мере, которая достаточна для достижения этих целей (адекватна им).

Таким образом, видимо, верен вывод о том, что суд не может механически, формально применять закон, ограничивающий права и свободы человека и гражданина, он должен оценивать его, давать толкование с точки зрения соответствия тем параметрам, которые определены в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Если закон принят с нарушением этой нормы, он не может считаться соответствующим Конституции.

В связи с темой нашего исследования нельзя не обратить внимание на ч. 1 ст. 55: «Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод человека не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина». Во-первых, очевидно, что судьи здесь мыслятся как субъекты толкования Конституции. Во-вторых, в том числе и перед ними ставится непростая задача определить «другие общепризнанные права и свободы человека и гражданина», что само по себе требует и систематического историко-политического толкования.

3. Отдельные ограничения прав и свобод могут устанавливаться в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях, где вводится такое положение, другими органами государственной власти и на

определенный срок (ч. 1 и 2 ст. 56 Конституции РФ). Причем согласно ч. 3 ст. 56, не могут быть ограничены и в условиях чрезвычайного положения такие права и свободы, как: право на жизнь (ст. 20), на защиту достоинства (ст. 21), на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23), на информацию о частной жизни лица (ст. 24), на свободу совести (ст. 28), на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34), на жилище (ч. 1 ст. 40), на судебную защиту (ст. 46), а также на соблюдение всех гарантий судопроизводства, закрепленных в Конституции (на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, на помощь адвоката, на право считаться невиновным и не доказывать свою невиновность, не свидетельствовать против самого себя и др. (ст. 47–54). Последнее имеет очень важное значение, поскольку и в условиях чрезвычайного положения Конституция гарантирует гражданам при разбирательстве их дел в судах соблюдение всех прав, т.е. обычное, нормальное правосудие. Более того, Конституция прямо запрещает создание чрезвычайных судов (ч. 3 ст. 118).

4. Часть 3 ст. 15 Конституции РФ гласит: «Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

Следовательно, при решении вопроса о возможности применения закона или иного нормативного акта, затрагивающего права, свободы и обязанности человека, суд должен проверить, был ли этот акт официально опубликован. Ранее, как известно, многие подобные акты не публиковались, но применялись государственными органами и должностными лицами.

Охрана Конституции, защита конституционного прав и свобод – основополагающая задача высших судебных органов – Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. И тогда, когда они рассматривают конкретные дела, и в особенности когда осуществляют конституционное правомочие, давая разъяснения по вопросам судебной практики¹. Если право законодательной инициативы назван-

¹ Само полномочие высших судебных инстанций «давать разъяснения по вопросам судебной практики», закрепленное в ст. 126–127 Конституции РФ, включает, на наш взгляд, право на толкование всех без исключения нормативных актов, которые так или иначе применялись в ходе рассмотрения судебных дел. Судебная практика в

ными судебными органами используется недостаточно, то названное правомочие реализуется регулярно. Приведем некоторые примеры.

После того, как в 1992 г. в судебную систему Российской Федерации перешли военные суды, перед Верховным Судом РФ встал вопрос об обеспечении судебной защиты прав военнослужащих от нарушений со стороны органов военного управления и воинских должностных лиц. Проблема состояла в том, что законодательство не регулировало вопросы, связанные с судебной защитой прав военнослужащих; в компетенцию военных судов входило рассмотрение лишь уголовных дел (гражданские дела они рассматривали как исключение там, где не было народных судов); рассмотрение таких дел народными судами в связи с их спецификой было очень затруднено, а часто и вообще невозможно.

Пленум Верховного Суда РФ разрешил эту проблему путем прямого применения ст. 63 действовавшей тогда Конституции (в редакции, принятой 21 апреля 1992 г.), в которой было записано: «Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, а также право на юридическую помощь. Решения и деяния должностных лиц, государственных органов и общественных организаций, повлекшие за собой нарушение Закона или превышение полномочий, а также ущемляющие права граждан, могут быть обжалованы в суд».

18 ноября 1992 г. Пленум принял постановление № 14 «О судебной защите прав военнослужащих от неправомерных действий органов военного управления и воинских должностных лиц», в котором разъяснил: «Исходя из содержания ст. 63 Конституции Российской Федерации каждый военнослужащий имеет право на обжалование в суд действий органов военного управления и воинских должностных лиц, если считает, что они нарушают права и свободы»¹. Пленум также указал, что дела по жалобам военнослужащих рассматриваются военными судами (военными судьями) применительно к правилам, установленным Законом СССР от 2 ноября 1989 г. «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права и свободы граждан». Специальный закон Российской Федерации «Об обжаловании

России основывается на писанных нормах права, на аргументации решения действующими требованиями права. Поэтому понимание права в ходе разрешения конкретных дел и его разъяснение по итогам обобщения судебной практики органически вытекает одно из другого; последнее – неизбежный элемент постановлений высших судебных инстанций.

¹ БВС РФ. 1993. № 1. С. 1.

в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», который урегулировал право военнослужащих на судебную защиту, был принят только 27 апреля 1993 г. До этого военные суды, руководствуясь названным постановлением Пленума, рассмотрели много дел, связанных с нарушением прав военнослужащих (незаконными увольнениями со службы, невыплатами денежного содержания, понижениями в звании и др.), и сыграли большую роль в их защите¹.

В ст. 23 Конституции РФ записано: «Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения». Однако раньше было установлено, что такое ограничение путем выемки почтово-телеграфной корреспонденции, контроля почтовых отправок, прослушивания телефонных и иных переговоров допускается с санкции прокурора (ст. 174 УПК РСФСР, ст. 8 Закона РФ «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации» в редакции от 2 июля 1992 г.). Эти законодательные акты в части получения соответствующей санкции не были приведены в соответствие с Конституцией РФ, но со дня введения ее в действие (25 декабря 1993 г.) применяться не могли, поскольку противоречили Основному Закону, имеющему высшую юридическую силу и прямое действие. Исходя из этого Пленум Верховного Суда РФ 24 декабря 1993 г. принял Постановление № 13 «О некоторых вопросах, связанных с применением статей 23 и 25 Конституции Российской Федерации», в котором дал судам соответствующие разъяснения². Понятно, что в таких разъяснениях не было бы необходимости, если бы все судьи понимали вопрос однозначно и правильно. Толкование соответствующих норм Конституции, оценка соответствующих действий должностных лиц диктовались противоречивой практикой. Правда, имели место и иные, более простые случаи, когда можно было обойтись без специального разъяснения, о чем свидетельствует, на наш взгляд, следующий пример.

Санкция ч. 2 ст. 87 УК РСФСР (в редакции Закона РСФСР от 25 июля 1962 г. и Закона РФ от 28 февраля 1993 г.) предусматривала за изготовление или сбыт поддельных денег или ценных бумаг в виде промысла исключительную меру наказания. В ст. 20 Конституции РФ указано,

¹ Мы отвлекаемся здесь от спорного вопроса о том, что имело место в данном случае: восполнение Верховным Судом РФ пробела в законе или собственно толкование конституционной нормы. Скорее, первое, но в любом случае толкование Конституции применительно к правам военнослужащего было налицо.

² БВС РФ. 1994. № 3. С. 12.

что смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни. После вступления в действие Конституции РФ указанная санкция ч. 2 ст. 87 УК РСФСР, предусматривающей ответственность за преступление, направленное не против жизни, вступила с ней в противоречие. С целью недопущения назначения наказания в нарушение нормы Конституции Пленум Верховного Суда РФ в п. 11 Постановления от 28 апреля 1994 г. № 2 «О судебной практике по делам об изготовлении или сбыте поддельных денег или ценных бумаг» разъяснил: «При обсуждении вопроса о назначении наказания лицам, виновным в изготовлении или сбыте поддельных денег или ценных бумаг, судам необходимо учитывать, что в соответствии со ст. 20 Конституции РФ применение смертной казни в качестве исключительной меры наказания допускается лишь за особо тяжкие преступления против жизни и, следовательно, она не может быть назначена за преступление, предусмотренное ст. 87 УК РСФСР»¹. Это наказание было исключено из санкции ч. 2 ст. 87 УК только Законом РФ от 1 июля 1994 г., введенным в действие с 18 июля 1994 г.

В поле зрения Верховного Суда РФ находится ряд дел, проходивших по первой и второй инстанции и так или иначе связанных с охраной конституционных прав и свобод граждан. Укажем на те из них, которые представляют интерес в плане толкования Конституции и дальнейшего совершенствования российского законодательства².

Указом Президента РФ от 23 декабря 1992 г. К. был освобожден от должности главы администрации Липецкой области. Он обратился в суд с заявлением об отмене этого Указа и о восстановлении в прежней должности. Определением народного судьи Ленинского районного народного суда г. Москвы, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда, в принятии заявления было отказано со ссылкой на то, что оно не подлежит рассмотрению в судах, и К. предложено для разрешения его требований обратиться в вышестоящие органы государственной власти и управления.

Постановленным президиума Московского городского суда оставлен без удовлетворения протест заместителя Председателя Верхов-

¹ БВС РФ. 1994. № 7. С. 3.

² Здесь и далее использованы материалы текущего архива Верховного Суда РФ и, в частности, содержательный анализ судебной практики применения конституционных норм, проведенный заместителем Председателя Верховного Суда РФ В.М. Жуйковым.

ного Суда РФ, в котором ставился вопрос об отмене определения народного судьи и определения судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда. 18 мая 1994 г. судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ удовлетворила аналогичный протест и направила заявление К. на рассмотрение по существу в суд, указав следующее.

Отказывая в принятии заявления К. на основании п. 1 ст. 129 ГПК РСФСР, народный судья сослался на то, что в соответствии со ст. 3 Закона СССР «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» действия органов государственного управления и должностных лиц не могут быть обжалованы в суд, если законами Союза ССР и союзных республик предусмотрен иной порядок их обжалования. Законом предусмотрено рассмотрение споров руководящих работников, избираемых на должности высшими органами государственной власти и управления, по вопросам увольнения – вышестоящими органами государственной власти и управления. Однако народный судья и последующие судебные инстанции не учли, что акты Союза ССР на территории Российской Федерации могут применяться только в той части, в которой они не противоречат законодательству Российской Федерации (п. 2 постановления Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств»). В силу ст. 63 Конституции (в редакции от 21 апреля 1992 г.), действовавшей во время издания оспариваемого К. Указа и его обращения в суд, каждому гарантировалась судебная защита его прав и свобод. Решения и действия должностных лиц, государственных органов и общественных организаций, повлекшие за собой нарушение закона при превышении полномочий, а также ущемляющие права граждан, могли быть обжалованы в суд. Аналогичные положения содержатся в ст. 46 ныне действующей Конституции РФ.

Таким образом, Конституция гарантирует гражданам право на судебную защиту от любых нарушений без каких-либо ограничений. Следовательно, К. вправе обратиться в суд, если считает, что названный Указ нарушает его права. Нарушены ли его права в действительности или нет, надлежит выяснить суду при разбирательстве дела по существу.

Начальник отдела паспортного управления ГУВД г. Москвы отказал С. в прописке брата В. в жилое помещение, которое она занимает, в связи с чем С. обратилась в суд с жалобой, считая отказ незаконным. Ре-

шением Октябрьского районного народного суда г. Москвы от 29 октября 1991 г., оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 6 декабря 1991 г. и постановлением Президиума того же суда от 16 декабря 1992 г., в удовлетворении жалобы отказано. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ, рассмотрев 19 февраля 1993 г. дело по протесту заместителя Председателя этого суда, признала судебные постановления незаконными и указала следующее. Судебные постановления основаны на Положении о прописке и выписке населения в г. Москве, утвержденном постановлением Совета Министров СССР от 25 июня 1965 г., с последующими изменениями и дополнениями. Однако в силу ст. 21 Декларации прав и свобод человека, принятой 5 сентября 1991 г. Съездом народных депутатов СССР, каждый человек имеет право на свободное передвижение внутри страны, выбор местожительства и местопребывания; ограничения этого права могут устанавливаться только законом. Положения Декларации имеют прямое действие и обязательны к исполнению всеми государственными органами, должностными лицами, общественными организациями, гражданами (ст. 2). Такое же право человека и возможность его ограничения лишь законом закреплены в ст. 42 Конституции (в редакции от 21 апреля 1992 г.). Эта статья действовала во время рассмотрения дела Президиумом Московского городского суда и судебной коллегии Верховного Суда РФ. Суд же в качестве правового основания ограничения права В. на проживание его совместно с сестрой С. в занимаемом ею жилом помещении в г. Москве сослался на указанное постановление Совета Министров СССР, которое является не законом, а подзаконным актом и поэтому с момента введения в действие Декларации прав и свобод человека (17 сентября 1991 г.), а затем и новой редакции ст. 42 Конституции (16 мая 1992 г.) ограничивать это право человека не может. По изложенным мотивам судебная коллегия вынесенные по делу постановления отменила. В новой Конституции РФ это право закреплено в ст. 27¹.

В судебной практике возник вопрос, связанный с правом человека определять свою национальную принадлежность, в частности, изменить в паспорте сведения о ней. Вопрос вызвал определенную сложность и был разрешен Верховным Судом РФ на основании прямого применения конституционных норм.

¹ В дальнейшем правовая позиция Верховного Суда РФ нашла развитие в постановлении Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ряда нормативных актов субъектов РФ, регламентирующих порядок регистрации граждан. См.: ВКС РФ. 1996. № 2. С. 48–51.

В. обратился в суд с жалобой на действия начальника паспортного стола 174 отделения милиции г. Москвы, отказавшего ему в изменении национальности в паспорте. Определением народного судьи Тимирязевского районного народного суда г. Москвы от 31 октября 1991 г. в принятии заявления отказано за неподведомственностью данного требования суду. Определение оставлено без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 22 ноября 1991 г. и постановлением президиума этого же суда от 15 апреля 1992 г. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ, рассмотрев 5 июня 1992 г. дело по протесту заместителя Председателя этого суда, эти постановления отменила, указав следующее.

В соответствии со ст. 3 ГПК РСФСР всякое заинтересованное лицо может в порядке, установленном законом, обратиться в суд за защитой нарушенного или оспариваемого права либо охраняемого законом интереса. Судья вправе отказать в принятии заявления по гражданскому делу лишь по основаниям, предусмотренным законом (ст. 129 ГПК РСФСР), путем вынесения об этом мотивированного определения. Как видно из дела, эти требования закона судьей не выполнены. Отказывая Б. в принятии жалобы за ее неподведомственностью суду, судья не привел в обоснование своего вывода никаких мотивов. Между тем согласно Закону от 2 ноября 1989 г. «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» гражданин вправе обратиться в суд с жалобой, если считает, что неправомерными действиями должностного лица ущемлены его права (ст. 1).

Обращаясь в суд с жалобой, заявитель утверждал, что начальник паспортного стола, отказывая в замене русской национальности на немецкую, ущемил его права человека. При таких данных отказ Б. в праве на судебную защиту является незаконным. Довод президиума Московского городского суда о том, что Б. не указал, каких конкретно прав он лишен в результате действий начальника паспортного стола, несостоятелен, поскольку право на определение национальности является естественным правом человека, принадлежащим ему от рождения, и поэтому подлежит защите независимо от того, для какой цели это ему необходимо и влечет ли это для него какие-либо юридические последствия.

Нельзя согласиться с доводом президиума о том, что Б. определил свою национальность в 16-летнем возрасте и каким-либо законом изменение национальности в судебном порядке не предусмотрено,

поскольку отсутствие закона, которым был бы определен порядок записи (изменения) в документах национальности человека, само по себе не является препятствием для положительного решения этого вопроса в суде. В данном случае подлежат непосредственному применению конституционные нормы как акты высшей юридической силы, имеющие прямое действие.

Кроме того, нельзя не учитывать, что ко времени вынесения постановления президиума действовала Декларация прав и свобод человека и гражданина, принятая Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г., согласно ст. 16 которой каждый вправе свободно определять свою национальную принадлежность и никто не должен быть принужден к определению и указанию его национальной принадлежности.

Необходимо также обратить внимание на положение, закрепленное в ч. 1 ст. 26 действующей Конституции РФ: «Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности». Это означает, что граждане при получении паспортов вправе потребовать не указывать их национальность в соответствующей графе документа. Подробные сведения могут включаться в паспорт (равно и в другие документы) только по желанию того человека, которого они касаются. При новом рассмотрении дела жалоба Б. была удовлетворена.

3. обратился в суд с жалобой на действия главного врача Московской городской клинической психиатрической больницы № 4 им. Ганнушкина, указав, что ему было отказано в ознакомлении с его медицинской картой, оформленной в период пребывания в этой больнице на обследовании в 1986 г. Решением Куйбышевского районного народного суда г. Москвы от 16 октября 1992 г. в удовлетворении жалобы 3. отказано. Определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 10 июня 1993 г. решение народного суда оставлено без внимания.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ удовлетворила 9 декабря 1994 г. протест заместителя Председателя этого суда об отмене постановления, вынесенных по делу. Согласно ст. 62 Конституции (в редакции от 21 апреля 1992 г.), действовавшей на момент вынесения судебных постановлений, государственные органы, учреждения и должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. В силу ст. 63 той же Конституции каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод; решения и дей-

ствия должностных лиц, государственных органов и общественных организаций, повлекшие за собой нарушение закона или превышение полномочий, а также ущемление права граждан, могут быть обжалованы в суд. Такие же права человека и гражданина предусмотрены и ныне действующей Конституцией РФ (ст. 24 и 46).

Суд, отказывая в удовлетворении жалобы, сослался на то, что сообщение заявителю сведений о состоянии его здоровья, имеющих-ся в медицинской карте, запрещено ст. 19 Закона РСФСР от 29 июля 1971 г. «О здравоохранении» и Инструкцией «О порядке сообщения сведений о психическом состоянии граждан», утвержденной приказом министра здравоохранения СССР от 29 декабря 1979 г. Между тем согласно ст. 19 упомянутого Закона врачи и другие медицинские, а также фармацевтические работники не вправе разглашать ставшие им известными в силу исполнения профессиональных обязанностей сведения о болезнях, интимной и семейной жизни граждан. Сообщение больному сведений о состоянии его здоровья разглашением таких сведений не является и законом не запрещено. Указанная инструкция законом не является, а потому ссылку на нее суда нельзя признать правильной. Поскольку действиями должностного лица – главного врача больницы нарушено конституционное право заявителя, то у суда не было оснований отказывать в удовлетворении его жалобы.

Здесь следует обратить внимание, что согласно ч. 2 ст. 24 Конституции РФ право на ознакомление с документами, касающимися человека, может быть ограничено. Однако, как следует из этой нормы, а также из положений ч. 3 ст. 55, это возможно только на основании федерального закона и в строго определенных целях. Например, ст. 5 Закона РФ «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации» предусмотрено, что лицо, виновность которого в совершении преступления не доказана в установленном порядке, полагающее, что в отношении его проводились оперативно-розыскные мероприятия, вправе истребовать от органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, сведения о характере полученной в отношении его информации в пределах, допускаемых требованиями конспирации и исключающих разглашение государственной тайны. Таким образом, эта норма устанавливает определенные пределы осуществления указанного конституционного права и делает это в строгом соответствии с Конституцией (в частности, в ней предусмотрено, что не допускается ознакомление с данными о лицах, конфиденциально содействующих проведению оперативно-розыскных мероприятий).

Важным конституционным правом гражданина Российской Федерации является право на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 32 Конституции РФ). В судебной практике возникали вопросы, связанные с защитой этого права в связи с тем, что в субъектах РФ принимались нормативные акты, ограничивающие его, а на федеральном уровне еще не были приняты законы, которые бы регламентировали процедуру выборов. Суды решали их, применяя непосредственно Конституцию РФ.

Положением о выборах в Санкт-Петербургское Городское собрание 1994 г. было, в частности, установлено, что депутатом в Городское собрание может быть избран гражданин Российской Федерации, постоянно, не менее пяти лет, проживающий на территории Санкт-Петербурга.

По жалобе Б. Санкт-Петербургский городской суд решением от 4 марта 1994 г. признал эту норму Положения незаконной¹. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ определением от 8 июня 1994 г. решение оставила без изменения, указав, в частности, следующее.

Включение в Положение о выборах в Санкт-Петербургское Городское собрание ценза «оседлости» является нарушением ст. 32 Конституции РФ. Она предусматривает, что граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти. Лишены такого права лишь лица, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Ограничений для избрания депутатом представительных органов города федерального значения Конституция не содержит, кроме положения о том, что депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти (ст. 97). Введенные Положением ограничения для депутата Городского собрания ущемляют право заявителя на избрание в качестве депутата.

¹ Фактически суд руководствовался ч. 2 ст. 120 Конституции РФ. Это яркий пример применения названной нормы, прямого действия Конституции при соответствующей интерпретации акта, не являющегося федеральным законом. Вместе с тем уместно заметить, что в таких случаях следует строго следить за формулировками принимаемых решений. Официально в резолютивной части решения признавать какую-то норму неконституционной ни одна судебная инстанция, кроме Конституционного Суда, в России не уполномочена.

Содержащаяся в кассационной жалобе просьба прекратить производство по делу, поскольку вопрос о соответствии Положения Конституции, по мнению мэра, относится к компетенции Конституционного Суда РФ, не была удовлетворена Верховным Судом, так как не основана на законе.

Заявитель предъявил требование о признании недействительными частично п. 3, 4 ст. 2 Положения о выборах в Санкт-Петербургское Городское собрание в 1994 г., ссылаясь на то, что Положение в указанных пунктах не соответствует Конституции РФ. Суд обязан рассмотреть такое требование, заявленное по мотивам нарушения прав заявителя избирать и быть избранным в Санкт-Петербургское Городское собрание. Такая жалоба подведомственна суду общей юрисдикции.

Таким образом, судебные инстанции решили вопрос о законности установления ценза оседлости при осуществлении гражданами избирательного права, основываясь непосредственно на Конституции и имея в виду, что она, урегулировав это право в самом общем виде, таких ограничений не делала, а федеральный закон, который мог бы их ввести в целях, предусмотренных ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, принят не был. В настоящее время Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», принятым 26 октября 1994 г., допускается возможность установления такого ценза в субъектах РФ, однако, во-первых, только для пассивного избирательного права, т.е. для права быть избранным, во-вторых, срок обязательного проживания кандидата на выборную должность в органы государственной власти и местного самоуправления на данной территории не может превышать одного года (ст. 4). Так что и с позиции этого Закона ограничения, установленные указанным выше Положением, были неправомерны.

Законодательная основа и практика толкования Конституции судами общей юрисдикции едва ли не идентична аналогичной деятельности Высшего Арбитражного Суда РФ и других арбитражных судов. Статьи 120 и 127 Конституции РФ, ст. 2 и 10 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации»¹ составляют основу для казуального толкования Конституции Высшим Арбитражным Судом РФ. Оно, безусловно, имеет место и в деятельности федеральных арбитражных судов округов, арбитражных судов субъектов РФ, так как все суды подчиняются Конституции и федеральному закону (ч. 1 ст. 120 Конституции РФ). Хотя

¹ СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.

разъяснение Высшего Арбитражного Суда РФ дается по вопросам судебной практики (ст. 127 Конституции РФ) и носит казуальный характер, его сила и значение выходят за традиционные рамки данного вида толкования, поскольку может приобретать черты «прецедента толкования». Арбитражные суды не наделены правом определять соответствие применяемого закона Конституции, но при сомнении в конституционности закона арбитражный суд обязан приостановить производство по делу и направить соответствующий запрос в Конституционный Суд (ст. 81 Арбитражного процессуального кодекса РФ)¹. Ясно, что эти сомнения могут возникнуть лишь в результате толкования применяемого закона и корреспондирующих ему конституционных норм. Приведенная норма косвенно указывает на обязанность арбитражных судов толковать не только законы и другие нормативные акты, но и Конституцию. В особенности это касается случаев принятия Конституционным Судом решений по вопросам, находящимся в производстве арбитражных судов. Последние, толкуя применяемые нормы и Конституцию с учетом действующего постановления Конституционного Суда РФ, должны определить свою правовую позицию и вынести конкретное решение. Так, в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 26 декабря 1995 г. упоминалось постановление Конституционного Суда РФ относительно указов Президента РСФСР от 28 августа 1991 г., от 29 декабря 1991 г., от 12 января 1992 г. В результате его анализа и затрагиваемых им конституционных и иных норм Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ пришел к выводу о том, что «факт заключения договора купли-продажи после принятия Конституционным Судом Российской Федерации постановления о неконституционности ряда положений упомянутых указов Президента РСФСР не может служить основанием для признания договора недействительным»². Речь шла о признании недействительным договора купли-продажи имущества от 9 ноября 1993 г., заключенного между Фондом имущества г. Москвы и товариществом с ограниченной ответственностью «Арбат 28»³. Анализ последних двух лет практики арбитражных судов и в первую очередь Высшего Арбитражного Суда РФ показывает, что эти суды не часто прибегают к прямому применению конкретных норм Конституции, но нередко они апеллируют к общим конституционным принципам, целям и интересам государства и общества,

¹ СЗ РФ. 1995. № 19. Ст. 1709.

² Вестник ВАС РФ. 1996. № 3. С. 81.

³ Там же. С. 80–81.

закрепленным в Конституции и федеральных законах¹. По существу актами толкования являются информационные письма Высшего Арбитражного Суда РФ². Среди них заметное место занимают информационные письма, связанные с решениями Конституционного Суда и, следовательно, толкованием Конституции РФ³.

Обзор судебной практики российских судов общей юрисдикции позволяет констатировать:

1) толкование Конституции в судебской деятельности – органический элемент широких полномочий судей по охране конституционных прав и свобод граждан, их права руководствоваться Конституцией непосредственно;

2) высшие судебные инстанции в лице Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ уполномочены давать и дают разъяснения конституционных норм и законодательства в целом в связи с проблемами судебной практики;

3) никакие результаты толкования Конституции судами общей юрисдикции не являются окончательными в том смысле, что они в конечном счете могут быть пересмотрены Конституционным Судом РФ, на который возложена обязанность рассматривать жалобы на нарушение конституционных прав и свобод граждан, проверять конституционность закона по запросам самих судов;

4) практика российских судов общей юрисдикции, не выходя за рамки основных постулатов правовой системы европейского континента, в то же время не отрицает некоторых элементов, свойственных англосаксонской системе.

§ 3. Доктринальное и компетентное толкование Конституции

Хотя обоснованно можно вести речь только о субъектах судебного толкования Конституции, среди которых главенствующее положение занимает Конституционный Суд РФ, важное значение приобре-

¹ См., например: Постановление № 11 Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 мая 1995 г. // Вестник ВАС РФ. 1995. № 9.

² См., например: Информационное письмо от 15 августа 1995 г. «О порядке уплаты страховых взносов работодателями в пенсионный фонд при выплате вознаграждения гражданину предпринимателю по договору подряда» // Вестник ВАС РФ. 1995. № 10. С. 71.

³ См., например: Информационное письмо от 14 июня 1995 г. «О некоторых выводах из постановления Конституционного Суда РФ от 3 мая 1993 г., имеющих значение для деятельности арбитражных судов» // Вестник ВАС РФ. 1995. № 9.

тает доктринальное толкование. Его скрытое влияние на правотолковательную практику, участие экспертов по праву в судебном процессе и т.п. позволяют рассмотреть эту тему в рамках данной главы.

Доктринальное толкование понимают как научное разъяснение правовых актов, смысла и целей правовых норм, которое дается в результате теоретических поисков, научного анализа права. С формальной точки зрения доктринальное толкование права можно связывать с разъяснением правовых норм лицами, имеющими ученую степень или занимающими преподавательские должности в высших юридических учебных заведениях. То и другое формальное основание условны, так как они иногда совершенно не связаны с глубоким проникновением в существо вопроса, с кропотливой исследовательской работой и даются лицами, которые если и занимались наукой, то в иных областях, нежели та, которая позволяет аргументированно констатировать истинное содержание правовой нормы.

Понятие доктринального толкования не дискутировалось в юридической литературе, тем более в связи с реализацией Конституции. Это касается дореволюционной России, где теория толкования права имела солидную базу¹. В советский период в условиях формального действия Конституции ее толкование не имело заметного значения, соответственно не было востребовано и доктринальное толкование. В его теоретической разработке не было предпринято сколько-нибудь серьезного исследования, если не считать статьи В.В. Лазарева². Более того, некоторые ученые вообще не выделяли данный вид толкования, говоря лишь об официальном и неофициальном толковании³. Понятие доктринального толкования давали А.С. Шляпочников⁴ и А.С. Пиголкин⁵.

С образованием конституционных судов и приглашением в них экспертов эта проблема актуализировалась, что также связано с

¹ См., например: Васьковский Е.В. Учение о толковании и применении гражданских законов. Одесса, 1901; Люблинский П.И. Техника толкования и казуистика уголовного кодекса. Пг., 1917. Эти авторы не много внимания уделяли доктринальному толкованию. Е.В. Васьковский упоминал его, но полагал, что оно имеет место при отсутствии обязательного разъяснения, и относил к нему толкование юристами-теоретиками и судебными учреждениями при разрешении дела, отождествляя научное и судебное толкование. См.: Васьковский Е.В. Руководство к толкованию и применению законов. М., С. 30.

² См.: Лазарев В.В. О роли доктринального толкования // Сов. юстиция. 1969. № 14.

³ См.: Недбайло П.Е. Указ. соч. С. 345–464.

⁴ См.: Шляпочников А.С. Толкование уголовного закона. М., 1960. С. 445–448.

⁵ См.: Пиголкин А.С. Указ. соч. С. 160–162.

обновлением законодательства на базе новой Конституции, со сменой ценностных ориентиров в правотворчестве, когда на первый план выдвигаются основные права и свободы человека, их обеспечение в свете концепции правового государства, взаимной ответственности государства и гражданина. Возникла острая необходимость в свободной от идеологических шор научной интерпретации юридических понятий, категорий и принципов, сближающих российское право с мировыми стандартами. Как в центре правовой системы стоит Конституция, так соответствующее место должно занять среди других видов правовой деятельности ее толкование – необходимое условие полноценной реализации Основного закона. Ввиду новизны многих ее понятий, их осуществления в условиях переходного периода, противоречивости и пробельности ряда конституционных положений, постепенной амортизации и прямого устаревания некоторых норм доктринальное толкование должно стать базовым в их преодолении¹.

Доктринальное толкование права учитывается в правотворческой деятельности. Уже по этой причине уместно прибегать к доктринальному толкованию в ходе разрешения юридических дел и, в частности, при разрешении дел в Конституционном Суде. Оно может сыграть важную роль, когда Конституционный Суд дает толкование Конституции по запросу компетентного органа.

Доктринальное толкование права помогает всем тем, кто осуществляет толкование Конституции и прежде всего практическим работникам, применяющим действующее законодательство и непосредственно нормы Конституции, что, безусловно, способствует укреплению режима конституционной законности. Обычно доктринальное толкование содержится в неофициальных трудах – монографиях, научных статьях, комментариях и т.д. Трудно найти юриста, который не пользовался бы в затруднительных случаях комментариями нормативных актов. В сложных делах практические работники стараются всегда получить консультацию специалиста.

¹ Хотя само понятие «доктринальное» носит условный характер, ввиду ряда причин, в первую очередь, как выше сказано, новизны Конституции, еще нельзя говорить о сформировавшейся классической теории Конституции, нет установившихся представлений о всех ее понятиях – иными словами, доктрины. Но есть активно разрабатываемые научные взгляды, большинство из которых находятся в поиске оптимального звучания новых конституционных категорий, имеющих важное значение для Конституционного Суда РФ. Тем более сам Конституционный Суд, состоящий из ведущих ученых-юристов, внесших большой вклад в развитие отечественной юриспруденции, являет собой пример соединения науки и практики.

В конституционных судах результаты доктринального толкования используются по меньшей мере двояким образом. Прежде всего каждый конституционный судья для того, чтобы сформировать свою позицию, вынужден ознакомиться со специальными работами в соответствующей области. В тех же целях он может получить консультации ведущих ученых. Однако специфика деятельности Конституционного Суда в том и состоит, что закон допускает участие в заседании эксперта в области права. Это совершенно новое явление. В свое время было высказано соображение о необходимости по усмотрению суда вызывать в судебное заседание ученых-юристов для дачи заключений по правовым вопросам¹. Однако оно оставалось без последствий, поскольку презюмировалось, что судья сам является специалистом в вопросах права. Исключение могло быть сделано только в отношении норм иностранного законодательства, которое наши юристы толковать не отваживались, так как и знали-то его по общим критическим суждениям, высказанным в советских учебниках. В настоящее время российские процессуальные кодексы в этой части не претерпели изменений. Но Закон о Конституционном Суде РФ занял вполне обоснованную позицию. И это при том, что конституционные судьи имеют в своем большинстве ученые степени, обладают гораздо большими познаниями в области права, чем судьи судов общей юрисдикции. В 1996 г. из 23 дел, рассмотренных Конституционным Судом РФ, привлекались: эксперты – по девяти делам, специалисты – по трем делам.

Конституционные судьи и сами осуществляют доктринальное толкование права. Однако здесь следует подчеркнуть необходимость некоторых ограничений. По закону судьи Конституционного Суда не вправе высказывать своих мнений по вопросам, которые могут стать предметом рассмотрения в Конституционном Суде. По поводу последних закон не дает ответа. Авторы комментария к Закону о Конституционном Суде РФ справедливо полагают, что весьма сложно определить круг вопросов, которые прямо или косвенно, в том или ином контексте могут стать предметом рассмотрения в Конституционном Суде. Сам судья должен проявлять осмотрительность. Но в любом случае, по их мнению, он не должен публично давать оценку тому или иному акту как конституционному или неконституционному, рассуждать о принадлежности компетенции тому или иному органу в случае возможного спора

¹ См.: Лазарев В.В. Применение советского права. Казань, 1972. С. 96.

об этом¹. Наверное, это может касаться и комментариев к законодательству. Полагаем, что данная проблема лежит в сфере усмотрения самих судей с точки зрения степени возможного влияния их доктринального (в данном случае) толкования на оценку конституционности тех или иных норм. С такой позиции представляется не столь уместным комментирование Закона о Конституционном Суде РФ самими конституционными судьями, ибо то или иное толкование статей закона может предпринять вопрос о конституционности рассматриваемых в Конституционном Суде правовых норм. Кроме того, многие члены Конституционного Суда являются авторами данного Закона, а как известно, никто не может быть судьей в своем деле. Но, с другой стороны, необходимость в интерпретации Закона о Конституционном Суде РФ очевидна. Она возможна в различных вариантах: и как аутентичное толкование законодателем, что вряд ли целесообразно, так как проблематично толкование нормативного акта, в большей своей части являющегося процессуально-процедурным документом, неспециализированным органом; официальными субъектами применения закона, в первую очередь Конституционным Судом. Поскольку речь идет о федеральном конституционном законе, административное толкование, т.е. органами исполнительно-распределительной власти, недопустимо. Всегда может иметь место обыденное толкование, например, гражданами. Остается доктринальное и компетентное, признакам которого также соответствует толкование, даваемое конституционными судьями, которое, помимо всего прочего, по своему уровню, безусловно, может выдержать любую конкуренцию. В пользу последнего говорит и дополнение требования связанности Конституционного Суда вынесенными решениями, данным им толкованием норм Конституции и текущего законодательства. Иными словами, судьи открыто «связывают» себя доктринальным толкованием указанных норм, что является нормальным, так как все равно оно происходит всякий раз в форме уяснения, когда судья применяет соответствующие нормы. Было бы во сто крат хуже, если бы это толкование менялось в зависимости от политических условий, изменения состава суда. Думается, что такой комментарий нужен прежде всего самим судьям в свете укрепления их юридических позиций.

Когда речь идет о доктринальном толковании Конституции, то понимание его только как «исходящее от ученых, ведущих исследо-

¹ См.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий. С. 72.

вательскую работу в этом направлении»¹, узко, так как Основной закон в отличие от иных нормативных актов не имеет одной отраслевой принадлежности и в его интерпретации важно использовать толкование ученых всех направлений. Свидетельство тому – широкий круг ученых различной специализации, привлекаемых в качестве экспертов Конституционным Судом, а не только, хотя и в первую очередь, конституционалистов. Именно в этом видится «оправдание» наличия института правовой экспертизы в конституционном судопроизводстве. Представляется логичным в соответствии с Законом о Конституционном Суде РФ приглашение экспертов «по вопросам, касающимся рассматриваемого дела» (ч. 1 ст. 63). Но полагаем дискуссионным предложение отказаться от экспертизы в Конституционном Суде, высказанное Х.Б. Шейниным на научно-практической конференции «Судебный конституционный контроль в России: уроки, проблемы и перспективы» (14–15 ноября 1996 г.), только потому, что общие суды обходятся без нее и Конституционный Суд имеет достаточно квалифицированный состав, а также с тем, чтобы сократить время процедуры рассмотрения дела в Суде². Отказ от подкрепления позиции конституционных судей, действительно в большей своей части известных правоведов, доктринальным толкованием других ученых, кроме работающих в аппарате Конституционного Суда и участвующих в работе Научно-консультативного совета, не логичен, поскольку в Конституционном Суде идет спор о праве, а в общих судах по существу, и нужны различные подходы (чем больше, тем лучше) для вынесения решений.

Представляется приемлемым понимание доктринального толкования как осуществляемого наукой права (специальными научно-исследовательскими учреждениями, учеными или их группами) в статьях, монографиях, комментариях, публичных выступлениях и т.д. Его сила не в формальной обязательности, а в убедительности, в авторитете тех лиц и организаций, которые осуществляют это толкование. Будучи тесно связано с практикой, оно призвано улучшать качество применения закона, укреплять законность³.

Необходимо подчеркнуть, что только толкование Конституции Конституционным Судом и общими судами имеет рассмотренные выше черты, доктринальное же может их приобрести лишь через

¹ См.: Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. М., 1994. С. 179.

² См. подробнее: Шейнин Х.Б. Доказательства в конституционном производстве // ВКС РФ. 1996. № 6. С. 59–61.

³ См.: Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1995. С. 293.

признание судебной практикой. В связи с глубинными изменениями в государственной и правовой системе России происходит формирование практически новой доктрины конституционного права, и мы пока далеки от состояния, когда возможна прямая ссылка на доктринальные выводы в судебном процессе, как, например, в австрийском суде ссылаются на научные взгляды Г. Кельзена.

Приобрел известное значение вопрос **различения компетентного и доктринального** толкования¹. Компетентное толкование, тесно связанное и во многом производное от доктринального, дается сведущими в праве людьми (специалистами). Они могут иметь ученые степени, а могут и не иметь их, но если особенность доктринального толкования связана с научной разработкой проблемы, с научным поиском субъекта толкования, то компетентное – в первую очередь с осведомленностью субъекта толкования в области практики. Можно утверждать, что толкование специалиста, человека долгое время специализировавшегося (практиковавшего) в области реализации толкуемых норм, будет более весомым, чем то, которое дается кандидатом или доктором юридических наук. Одномоментное прикосновение к государственно-правовой материи может не дать тех результатов, какие дает постоянная юридическая практика.

То и другое носит **неофициальный** характер, не является обязательным, рекомендации не влекут формально-юридических последствий. И доктринальное, и компетентное толкование основываются на авторитете субъектов толкования права. К компетентному толкованию относится, например, толкование, даваемое прокурорскими работниками, адвокатами, судьями не в процессе своей судебной работы, юрисконсультами, т.е. всеми теми, кто разъясняет правовые нормы, исходя из их знаний права и той практики, которая складывается в связи с реализацией правовых норм.

Вопрос об обязательности компетентного толкования нельзя ставить абстрактно. Если идет речь о казуальном толковании, если субъект толкования правовой нормы одновременно является правоприменителем, если именно от него зависит исход в решении вопроса, если именно к данному должностному лицу обратится тот, кто предварительно обращался за разъяснением правовой нормы, то не под-

¹ В науке права это различие в основном проводится хотя и без глубоких пояснений. См., напр.: Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. С. 179; Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина. С. 293. Некоторые авторы смешивают доктринальное и компетентное толкование. См.: Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 1995. С. 282–283.

лежит сомнению, что толкование, данное таким специалистом, будет обязательным для истца, для гражданина, который обращается с жалобой, и т.д.

Вместе с тем компетентное толкование не имеет обязательного характера, если оно дается в нормативной форме. Однако и здесь есть свои нюансы. Следует иметь в виду, что те же прокурорские работники высокого ранга, занимающие высокую должность, могут давать официальные, имеющие обязательную силу разъяснения нормативных актов. Инструктивные письма Генерального прокурора РФ могут служить своеобразным примером того, как компетентное толкование является одновременно и нормативным, и обязательным. Косвенно такое толкование приобретает обязательное значение и для всех остальных субъектов права. Трудно предположить, чтобы гражданин, зная о разъяснениях, содержащихся в таком инструктивном письме, действовал, руководствуясь иными соображениями, иным толкованием правовых норм, поскольку его дело будет рассматриваться прокурором, а прокурор, в свою очередь, будет руководствоваться разъяснением, содержащимся в инструктивных указаниях Генерального прокурора.

Сказанное о толковании права вообще имеет отношение и к толкованию Конституции. Те же должностные лица (прокурор, юрисконсульт, судья) в часы приема граждан за рамками судебного процесса могут интерпретировать конституционные нормы, разъяснять их содержание для широкого круга участников общественных отношений. Наиболее авторитетным, с точки зрения компетентности толкования Конституции, является толкование, которое могут или могли бы дать судьи Конституционного Суда. Однако существует запрет высказывать судьям Конституционного Суда собственную позицию до рассмотрения конкретного дела. Поэтому всякое толкование Конституции судьями Конституционного Суда, его Председателем чревато опасностью выйти за рамки запрета и дать такое толкование конституционных норм, которое впоследствии будет использовано заинтересованными сторонами и может явиться основанием для отвода конституционного судьи. Причем речь не идет единственно о казуальном толковании, по-видимому, и нормативное толкование Конституции, не связанное с производством по конкретному делу, находящемуся на рассмотрении Конституционного Суда, может содержать в себе такую опасность.

К компетентному толкованию Конституции следует отнести толкование, которое дает Министерство юстиции РФ. Традиционно

исходящее от него компетентное толкование обязательно для министерств и ведомств. Некоторым видам компетентного толкования может быть придано официальное значение. Пример тому – разъяснения Министерства юстиции РФ законодательства по запросам. Указом Президента РФ от 2 мая 1996 г. «О мерах по развитию органов юстиции Российской Федерации» на Министерство юстиции РФ возложена функция по контролю за соответствием ведомственных нормативных правовых актов Конституции РФ, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ, постановлениям и распоряжениям Правительства РФ. Эту работу нельзя выполнить без уяснения конституционных положений. Более того, если министерство приходит к выводу о несоответствии ведомственного акта Конституции, оно обязано обосновать свое решение по отказу в регистрации данного нормативного акта, и это обоснование будет непременно включать все соответствующие разъяснения конституционных норм, если, по мнению министерства, норма ведомственного акта расходится с содержанием, смыслом норм Конституции.

Доктринальное толкование не носит обязательного характера, но некую официальность может приобрести в случае, когда его использование регулируется законом, например приглашение ученого в качестве эксперта в Конституционный Суд РФ (ст. 63 Закона о Конституционном Суде РФ). Это влечет использование доктринального толкования в качестве доказательства в конституционном судопроизводстве со всеми вытекающими последствиями.

Или другой пример, когда научное толкование конституционных норм может явиться одним из оснований запроса о толковании Конституции. В запросе Законодательного собрания Вологодской области от 3 декабря 1996 г. о толковании ч. 1 и 2 ст. 59 Конституции РФ как доказательство неоднозначного толкования понятия «защита Отечества» приводится разъяснение указанных норм, данное в научном комментарии к Конституции РФ, где сказано, что «это его оборона в случае возможной агрессии против него или его союзников»¹. Такое понимание конституционной нормы, с одной стороны, по мнению Законодательного собрания, исключает возможность применения предназначенных для обороны сил для выполнения полицейских функций, а с другой – существенно ограничивает перечень этих сил² и, следовательно, требует толкования ст. 59 Конституционным Судом.

¹ Конституция Российской Федерации. Комментарий / под ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. С. 299.

² См.: Текущий архив Конституционного Суда РФ. 1996.

Компетентное и доктринальное толкование могут смыкаться, скажем, при даче разъяснения конституционным судьей Конституции, закона вне рамок дела, рассматриваемого в Конституционном Суде, в интервью, научной публикации. Примером может служить комментарий Закона о Конституционном Суде РФ, данный членами Конституционного Суда и учеными, работающими в аппарате Конституционного Суда РФ. Он носит неофициальный характер, поэтому представляется очень корректным указание членов Конституционного Суда (авторов комментария) не на свой судейский статус, а на научные звания.

Толкование Конституции, близкое к доктринальному, дается в особых мнениях конституционных судей. Это прежде всего компетентное (профессиональное) толкование, но, безусловно, основанное, переплетенное с доктринальной интерпретацией анализируемых норм и положений Конституции. Полагаем, что основные причины появления особых мнений судей лежат не столько в сфере их политических убеждений, что запрещено законом, сколько в сфере их научного мировоззрения. Например, в особом мнении по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 1 Закона РФ от 20 мая 1993 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» в связи с жалобой гражданина В.С. Корнилова судья Г.А. Гаджиев дал собственное толкование ст. 42 Конституции РФ, конституционного понятия «благоприятная окружающая среда», а также ст. 72 (п. «ж» ч. 1), ч. 1 ст. 7 Конституции РФ, которое позволило ему сделать вывод о противоречии рассматриваемого положения Закона ст. 19 (ч. 1) Конституции РФ, а не ст. 42, как это указано в решении Конституционного Суда¹.

Научная интерпретация права только тогда имеет смысл, когда становится достоянием юридической общественности. В этом смысле толкование Конституции в особом мнении судьи близко к доктринальному, так как носит открытый характер. В отличие от порядка, установленного в гражданском и уголовном процессе, особое мнение судьи в конституционном судопроизводстве приобщается к делу не в запечатанном конверте, а в открытом виде. Оно может быть опубликовано в печати, в том числе отдельно от решения суда. Согласно ч. 1 ст. 76 Закона о Конституционном Суде РФ толкование, содержащееся в особом мнении судьи, приобщается к материалам дела и

¹ ВКС РФ. 1996. № 2. С. 32–33.

подлежит опубликованию вместе с решениями Конституционного Суда. Но говорить об обязательности этого толкования, конечно, нельзя. В принципе для доктринального толкования не имеет значения, индивидуально оно дается или коллективом авторов (в компетенном – это может влиять на степень обязательности интерпретационного акта). В рассматриваемом случае оно всегда излагается индивидуально, в том числе и в случаях, когда особое мнение высказывают несколько судей по совпадающим позициям.

Сказанное относится к мнению о несогласии с большинством судей (ч. 2 ст. 76 Закона о Конституционном Суде РФ), кстати, неизвестное никакому другому процессуальному законодательству. Оно также может быть связано с научной позицией судьи и соответственно его пониманием разрешаемого правового вопроса, например, по мотивировке принятого решения. Так, судья Т.Г. Морщакова в мнении по мотивировке постановления Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. по делу о толковании ст. 136 Конституции РФ расширяет систематическое толкование, из которого исходил Конституционный Суд при обосновании своей позиции. Она уточняет понятие, процедуру принятия и действия федерального конституционного закона и закона о поправках, дополнительно аргументирует изложенное судом толкование ст. 136 Конституции РФ¹.

Условно доктринальное толкование также можно подразделить на нормативное и казуальное. То и другое базируются на авторитете субъекта толкования, его познаниях, убедительности аргументации и т.п. Но в отличие от других видов казуальное доктринальное толкование имеет большее юридическое значение, так как ему придается сила одного из доказательств (сила экспертного заключения). Анализируя конкретное дело, толкователь объясняет объективное содержание правового акта, уясняет вид и меру должного поведения обязанных лиц, вид и меру возможного поведения лиц управомоченных. Доктринальное казуальное толкование приобретает своего рода нормативное значение, поскольку: оно объясняет нормативный акт; нормативный акт рассчитан на типичные ситуации; последующем невозможно будет проигнорировать решение, основанное на таком толковании. Закон о Конституционном Суде РФ требует в обязательном порядке учитывать вынесенные им ранее решения. К тому же и в теории права отношение к судебному прецеденту изменилось. Впрочем, после известной статьи А.Б. Венгерова практически никто не

¹ ВКС РФ. 1995. № 6. С. 15–17.

возражал против признания в российской судебной практике прецедента толкования¹.

В связи с рассматриваемой проблемой интересно определение Конституционного Суда РФ о прекращении производства по делу о толковании ч. 2 ст. 76 Конституции РФ от 19 апреля 1996 г., так как в постановлении Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Читинской области эта норма уже была разъяснена².

Конституционный Суд связан данным им толкованием Конституции независимо от того, было ли это нормативным толкованием или осуществлялось в ходе проверки конституционности нормативного акта, ибо он не может, как в сказке, поить из одного сосуда то кислым, то сладким. Официальное толкование основано на доктринальных позициях судей, привлеченных экспертов, и в этом смысле просматривается связанность определенным доктринальным толкованием норм Конституции Конституционного Суда РФ.

Для членов Конституционного Суда РФ безразлична давняя дискуссия о соотношении права и закона. Судя по стенограммам его заседаний, судьи часто сталкиваются с необходимостью решения того, что выше: объективные социально-исторические закономерности, выражающие некую высшую справедливость в виде определенных ценностей, или конкретные положения закона. Естественно-правовая доктрина ставит право выше закона. Но она предполагает такое соотношение, если первое и соответствующие принципы (в частности, конституционные) нашли отражение в самом законе (Конституции). В данном аспекте интересна дискуссия конституционного судьи, профессора В.О. Лучина с А.А. Белкиным, который полагает, что соответствие или несоответствие определенной норме Основного закона не всегда может быть критерием конституционности акта текущего законодательства, и поэтому необходимо учитывать действие всех конституционных норм, а проблему противоречивости решать с позиции социально-политического смысла Основного закона³. По мнению В.О. Лучина, это верно лишь в рамках приоритета основ конституционного строя перед другими положениями Конституции, а в остальных случаях может привести к разрушению конституционной законности. В силу системности конституционных норм,

¹ См.: Венгеров А.Б. Указ. соч. С. 3.

² ВКС РФ. 1996. № 1. С. 34–43.

³ См.: Белкин А.А. К соотношению Конституции государственно-правовых актов (производное нормотворчество) // Правоведение. 1985. № 5. С. 8.

их внутренней согласованности недопустимо положение, когда противоречие одной конституционной нормы другой снималось бы на основе субъективного усмотрения путем установления соответствия другой норме либо общему социально-политическому смыслу¹.

В свете приведенного примера полемики конституционного судьи с ученым-юристом интересен вопрос о связанности судьи своим доктринальным толкованием. Конечно, в отличие от толкования Конституционного Суда оно не является обязательным, судья вправе менять свои взгляды на те или иные нормы – это вопрос его научных и нравственных убеждений. Полагаем, что это касается и толкования, высказанного судьей в особом мнении по конкретному делу.

В римском праве мнения ведущих юристов, их интерпретации законов признавались в качестве источника права. Во многих средневековых государствах при применении правовых норм признавалось обязательным «общее мнение ученых». Было бы ошибочным распространять эту практику на любую правовую систему без учета ее специфики, политических и многих других факторов той или другой страны в то или иное время. Однако в действительности, вне зависимости от официального признания в качестве источника права, мнения ведущих юристов так или иначе всегда находили свое отражение в юридической практике. По-другому и не могло быть. Наука даже вопреки обстоятельствам в конечном счете всегда находила путь к практике. Закрепление в Законе о Конституционном Суде РФ возможности привлечения в качестве равноправных участников процесса в том числе и ученых-юристов – значительный шаг в признании роли и значения юридической науки. Одновременно можно расценить этот шаг как еще одно свидетельство потребности освободить конституционное правосудие от преходящих политических интересов.

Анализируя виды толкования, надо иметь в виду, что различие между неофициальным доктринальным и официальным толкованием может быть весьма условным. В идеале каждое официальное толкование должно базироваться на последних научных достижениях, на разъяснениях, исходящих от авторитетных ученых. В свое время И.Е. Фарбер, отрицая необходимость самостоятельного выделения доктринального толкования, указывал, что «деятельность государственных органов по толкованию законов должна исходить из научного понимания права», т.е. уже носит доктринальный ха-

¹ См.: Лучин В.О. Конституция России: анализ нормотворческого состава // Конституционный строй России. Вып. 3. М., 1996. С. 25.

ракт¹. В действительности то и другое толкования перекрещиваются, но не совпадают. Какая-то часть доктринального толкования находит отражение в актах официального толкования, а другая остается невостребованной. Некоторые акты официального толкования в силу разных причин игнорируют выводы науки и те разъяснения, которые были даны научными авторитетами.

Роль доктринального толкования права находит обоснование в современной науке, в частности в концепции социологической юриспруденции, представители которой не рассматривают право как механическую совокупность писанных норм, как единственно общие правила, принципы и судебные решения – они включают сюда также доктрины, идеи видных ученых, а в число материальных источников наряду с законодательством и прецедентом – мнения юристов (Р. Паунд, Д. Симонд)².

В связи с этим можно заметить такую черту доктринального толкования, как несвязанность имеющимися официальными разъяснениями законодательства, Конституции. Последнее – скорее база для дальнейшего развития доктринального толкования соответствующих норм Конституции, поле для дискуссий. Нельзя не заметить в смысле именно доктринального толкования появление «нового жанра», открытого А.А. Белкиным – «комментариев решений Конституционного Суда РФ»³. Кстати, в связи с возможностью или необходимостью толкования решений Конституционного Суда РФ возникают вопросы. Поскольку решения Конституционного Суда уже заняли свое место в отечественной правовой системе и являются частью механизма полноценной реализации Конституции, основных прав и свобод граждан, они привлекают большое внимание различных субъектов толкования, в первую очередь, ученых. Интерпретация последних, как наиболее квалифицированная, обогащает не только науку, пополняя ее практическим материалом, но и, в конечном счете, способствует совершенствованию данной практики. Имеет место толкование субъектами, которые применяют нормы Конституции, интерпретированные Конституционным Судом в его постановлениях: общими судами, юристами различных профилей и т.д. Такое толкование осуществляется «для себя», как руководство к действию, скажем, право-

¹ См.: Фарбер И.Е. Вопросы толкования советского закона // Уч. зап. Саратовского юридического института. Вып. 4. Саратов, 1956. С. 42.

² См. подробнее: Боботов С.В. Конституционная юстиция. С. 13–16.

³ См.: Комментарии к решениям Конституционного Суда Российской Федерации. 1992–1993. СПб., 1994.

применителями различного масштаба, так и для последующего ознакомления, объяснения другим (суды, адвокаты). Имеет место истолкование решения Конституционного Суда и соответственно норм Конституции конституционными судьями после вынесения решения в средствах массовой информации, на конференциях, в учебных целях, так как многие судьи продолжают научную и преподавательскую деятельность.

В.О. Лучин полагает недопустимым толкование решения Конституционного Суда отдельными судьями в их публичных выступлениях, считая это нарушением закона¹.

Разъяснение решения Конституционного Суда регулируется ст. 83 Закона о Конституционном Суде РФ. «Решение Конституционного Суда Российской Федерации может быть официально разъяснено только самим Конституционным Судом Российской Федерации в пленарном заседании или заседании палаты, принявшей это решение».

Такое жесткое ограничение обусловлено и тем, что возбуждение вопроса о разъяснении решения Конституционного Суда самими судьями закон не предусматривает, что объясняется стремлением избежать корректировки ранее принятых решений в угоду политической конъюнктуры, их «подгонки» под новые социальные условия². Отдельные судьи могли бы давать толкование решений Конституционного Суда от его имени при условии официального уполномочивания. Без такового может выступать только Председатель Конституционного Суда или его заместитель. Остальные ограничения в других случаях – дело самого судьи и его представлений об авторитете Конституционного Суда и его решений.

Автором этих строк ранее отмечалась разноречивость толкования³. Сказанное имеет прямое отношение к доктринальному толкованию. Именно оно характеризует целевую программу и содержательную сторону научно-теоретического уровня, хотя может иметь место и на практико-прикладном, как было показано на примере Конституционного Суда РФ. Деятельность последнего – показатель соединения преимуществ всех уровней толкования права: широта использования всего арсенала современной науки и разнообразие правотолковательной техники. Именно такой подход наиболее плодотворен при толковании Основного закона. Объективные возмож-

¹ См.: Луин В. Дело о пересмотре дела // Правда. 1996. 20 июня.

² См.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий. С. 255.

³ См.: Насырова Т.Я. Указ. соч. С. 10.

ности познания права находят проявление в совокупности приемов и способов толкования.

Применительно к доктринальному толкованию вопросы право-толковательной техники имеют две стороны. С одной стороны, наука, опираясь на практический опыт, разрабатывает систему приемов и способов уяснения законодательной воли с учетом новейших научных достижений, с другой – использует весь их спектр при изучении законодательства, в том числе и практику применения юридических методов.

Примером первого может служить «история» телеологического способа толкования права, одного из важнейших при интерпретации Конституции, так как последняя включает множество целевых норм и толкование ее в целом невозможно без учета «целевой программы», изложенной в ее преамбуле. Монистическо-идеологическая основа юридической науки отрицала телеологическую (целевую) направленность права, правовых явлений, незаслуженно отвергался и соответствующий юридический метод исследования.

Так, П.С. Элькинд, отрицая телеологическое толкование как особый вид интерпретации, писала: «Телеология – религиозно-идеалистическое учение, объясняющее целесообразность жизненных явлений заранее предопределенной целью, сверхъестественными божественными силами и, тем самым, отвергающее научное познание причин, вызывающих такие явления к жизни»¹. Такое определение дается в словарях 40–50 гг.² И судя по тому, как там же определяется теология, в то время практически не делалось различия между телеологией и теологией. Даже понятие цели не мыслилось иначе как в связи с идеалистическим учением, по которому «все в природе целесообразно»³.

Телеологию нужно понимать как учение о целесообразности и целях в жизни. Существуют идеалистический (религиозный и светский варианты) и материалистический подходы к изучению целесообразности. Причем выводы различаются и в зависимости от объекта исследования: природы или общества. Телеологическое объяснение широко использовалось в науке. Оно обычно содержало апелляцию

¹ Элькинд П.С. Толкование и применение норм уголовно-процессуального права. М., 1967. С. 103.

² См.: Краткий философский словарь / под ред. М. Розенталя и П. Юдина. М., 1940. С. 274; Краткий словарь иностранных слов / под ред. Н.В. Лехина и Ф.Н. Петрова. М., 1950. С. 369.

³ См.: Краткий философский словарь / под ред. М. Розенталя и П. Юдина. С. 274.

к какой-либо цели (например, бог, вселенная, общество, человек и т.д.). По мере развития науки такое объяснение все более исключалось из области естествознания, но в обществоведении широко и успешно используется и поныне. Философы отмечают, что если в естествознании цели представляли собой всегда некоторые принципиально не наблюдаемые мистические суждения, то в объяснениях социальных явлений может иметь место апелляция к реальным человеческим целям. Более того, не исключена возможность, что обществознанию со временем удастся вывести телеологические законы, т.е. законы, связывающие определенные цели с определенными действиями, «поведениями», другими целями и т.д. (такие попытки уже предпринимаются)¹.

Философская наука различает в телеологии: 1) онтологические учения о наличии в природе и обществе объективных внечеловеческих целей, целевых зависимостей; 2) приемы познания, в которых используются категории цели и входящие в ее смысловое поле понятия (методологическая телеология); 3) описание поведения, определяемого сознательными целями, структуры и движения этих целей; 4) общую философскую теорию цели и выражаемых ею отношений².

Таким образом, нельзя ограничивать понятие телеологии, однозначно определяя его как лжеучение. Это может привести к игнорированию многих содержательных проблем в телеологии.

«Издавая нормативные акты, законодатель ставит вполне определенные цели, которые выясняются в процессе толкования, но не подвергаются сомнению относительно их целесообразности. Последнее обстоятельство существенно уточняет содержание понятия «телеологическое толкование»³. Следовательно, в толковании конкретных норм права возможно обращение к целям, которыми руководствовался законодатель при издании закона. Надо заметить, что в настоящее время учебники по теории права рассматривают телеологическое толкование наряду с важнейшими способами толкования⁴.

Полагаем, что анализ решений Конституционного Суда, основанных на целевой интерпретации Конституции, может составить основу специального исследования. Так, в зависимости от целей Конституции на укрепление единства страны Конституционный Суд занимал

¹ См.: Никитин Е.П. Объяснение – функция науки. М., 1970. С. 98–100.

² См.: Философская энциклопедия / под ред. Ф.В. Константинова. Т. 5. М., 1970. С. 194–195.

³ Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. М., 1974. С. 66–67.

⁴ См., например: Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. С. 178.

определенную позицию при рассмотрении сложных дел. Например, он ориентировался на унитаристские цели при правовом обосновании неконституционности ряда статей Устава Алтайского края¹. Примером телеологического толкования Конституции служит также дело о проверке конституционности ст. 560 ГК РСФСР. В решении Конституционного Суда РФ от 16 января 1996 г. говорится, что «правила ст. 560 ГК РСФСР ограничивают конституционные права наследодателей и наследников не соответствующим Конституции Российской Федерации образом, несоразмерно указанным в ней целям и в силу этого противоречат Конституции Российской Федерации»².

К положительным сторонам доктринального толкования следует отнести использование всего спектра известных науке и практике его приемов и способов, что обусловлено высокой квалификацией интерпретаторов. Систематическое доктринальное толкование, как показывает практика рассмотрения дел в Конституционном Суде, почти всегда связано с привлечением зарубежного законодательства, например, в тех случаях, когда наш законодатель не употребляет какого-либо термина, не вводит какого-либо правового института и т.д. Так, Г.В. Мальцев по делу, связанному с запросом Президента Чувашской Республики о проверке соответствия Конституции РФ ч. 2 ст. 42 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики», ссылаясь на понятие «избирательная кампания», которого нет в действующем российском законодательстве, но которое является организующим понятием в законодательстве многих зарубежных государств³.

Особенно конструктивную роль играет доктринальное толкование права, точнее, его арсенал правотолковательной техники, в тех случаях, когда имеется радикальное противоречие в праве, первоначальный или последующий пробел. При этом приходится устанавливать аналогичную норму права, доказывать сходство жизненных ситуаций, выдвигать гипотезы субсидиарного применения права. Еще более творческий подход требуется в случаях аналогии права, когда ученый устанавливает общие начала, принципы права, пригодные,

¹ ВКС РФ. 1996. № 1. С. 10–30.

² Там же. С. 2–9.

³ См.: Стенограмма заседания I палаты Конституционного Суда РФ от 30 июня 1995 г. по запросу Президента Чувашской Республики Н.В. Федорова по делу о проверке соответствия Конституции РФ ч. 2 ст. 42 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики» // Текущий архив Конституционного Суда РФ. 1995.

в частности, для надлежащего толкования законодательной воли. В толковании Конституции это особенно важно, так как она имеет прямое действие, а сформулированные в ней положения почти всегда носят абстрактный характер.

Главная трудность в использовании результатов доктринального толкования состоит в его дискуссионности. Юристы далеко не всегда сходятся во мнениях, и каждое из них имеет свое обоснование. Отдать предпочтение одному – значит проигнорировать другие. Судьи находятся в этом отношении в затруднительном положении. И в то же время это достоинство доктринального толкования, так как оно вскрывает закономерности с разных сторон, предоставляя возможность судьям выбрать наиболее обоснованную позицию, совместив при этом многообразные подходы разных авторов. Доктринальное толкование более всего выражает производительную функцию юридической науки, и этим непременно следует пользоваться при толковании Конституции.

В настоящее время издано несколько комментариев Конституции РФ. Все авторские коллективы достаточно авторитетны, и серьезных расхождений между ними не наблюдается. Однако разница в отдельных комментариях все же просматривается. Так, комментируя п. «в» ст. 71 Конституции РФ, авторы комментария, подготовленного Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, указывают, что он «отнес к ведению Российской Федерации регулирование и защиту прав и свобод человека, прежде всего, конечно, тех, которые указаны в самой Конституции и общепризнаны в международных документах, обычно называемых Биллем о правах»¹. Иначе комментируется этот пункт авторским коллективом под руководством Б.Н. Топорнина, Ю.Н. Батурина, Р.Г. Орехова (автор Б.М. Лазарев): «В п. «в» ... говорится прежде всего о регулировании и защите прав и свобод человека и гражданина. О том же идет речь в п. «б» ст. 72 (а данная статья посвящена совместному ведению Федерации и ее субъектов). Сопоставление упомянутых пунктов ст. 71 и 72 позволяет сделать вывод о том, что закрепление прав и свобод человека и гражданина – дело прежде всего Федерации. Это подтверждается уже самим фактом наличия в Конституции Российской Федерации гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина». Согласно ст. 55 ограничение прав и свобод человека и гражданина может производиться федеральным законом и лишь по основаниям, в этой статье упомянутым... Субъекты Федерации своими законами и дру-

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1994. С. 227.

гими нормативными актами могут расширять права и свободы по сравнению с тем, как они определены Конституцией Российской Федерации и текущим федеральным законодательством, но никак не сужать их»¹.

Итак, в одном комментарии регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина не разделяются, в другом – термин «регулирование» рассматривается отдельно и расшифровывается как «закрепление прав и свобод человека». Причем п. «в» ст. 71 и п. «б» ст. 72 Конституции РФ здесь не различаются. И главное: один комментарий допускает регулирование прав и свобод человека и гражданина субъектами РФ, а другой – нет.

Можно с уверенностью утверждать: если в Конституционном Суде будет рассматриваться дело, связанное с пониманием ст. 71 и ст. 72 Конституции РФ, экспертами будет дан и третий комментарий, заметно отличающийся от названных, и необязательно он совпадет с тем, что дан в комментарии Конституции, подготовленном сотрудниками аппарата Конституционного Суда. Они, комментируя названные нормы, с одной стороны, признают, что забота о правах человека – дело Федерации и каждого из ее субъектов, с другой – констатируют исключительное полномочие Федерации регулировать права и свободы человека и гражданина. Аспект регулирования в защите прав и свобод конституциями, уставами и другими правовыми актами субъектов РФ отмечается лишь с точки зрения невозможности сужения установленного на федеральном уровне круга прав и свобод человека².

Еще больше противоречивых суждений можно найти, читая монографии и научные статьи, в которых интерпретируются нормы Конституции или других конституционных законов. Наиболее рельефно проявляются разные подходы в толковании одних и тех же правовых норм в полемике ученых, представляющих в Конституционном Суде разные стороны. Полагаем, что широта и разнообразие научных изысканий является гарантией развития не только самой науки, но и судебной практики толкования Конституции, права.

Анализ доктринального толкования применительно к деятельности Конституционного Суда позволяет сделать следующие выводы:

1. Доктринальное толкование заслуживает того, чтобы по возможности и в известных пределах (с определенными оговорками) оно

¹ Конституция Российской Федерации: комментарий / под ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М., 1994. С. 340–341.

² См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Ю.В. Кудрявцева М., 1996. С. 299.

использовалось в официальной практике, объективируясь в решении Конституционного Суда по конкретному делу или в постановлении о толковании Конституции.

2. Необходимо провести различие между понятиями «имеет юридическую силу» и «имеет юридическое значение», связав последнее с казуальным доктринальным толкованием, даваемым непосредственно в юридическом процессе.

3. Следует принимать во внимание в качестве доктринального толкования не всякое исследование о правовых нормах, а только то, которое ставит своей целью дать научное разъяснение соответствующих правовых норм и приобретает признаки толкования через признание судебной практикой.

4. Заслуживает поддержки дальнейшее расширение практики Конституционного Суда РФ по приглашению в качестве независимых экспертов ведущих ученых в соответствующей области знания.

Целесообразно по инициативе Конституционного Суда и далее практиковать проведение совещаний, круглых столов, конференций по проблемам конституционного права.

Глава III

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ О ТОЛКОВАНИИ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ

§ 1. Процессуальная сторона деятельности Конституционного Суда РФ (общая характеристика)

Для совершенствования технологии реализации Конституции важное значение приобретают процессуальные формы (процедуры), создающие необходимые предпосылки для того, чтобы конституционные нормы стали реальным фактором общественной жизни¹. Соответствующее оформление процесса толкования Конституции в Конституционном Суде РФ – одна из гарантий корректного осуществления конституционных установлений.

Конституционный Суд как судебный орган конституционного контроля может осуществлять судебную власть только посредством судопроизводства. Толкование Конституции происходит в рамках конституционного судопроизводства и, следовательно, все нормы, определяющие порядок последнего, имеют значение для рассмотрения дел о толковании Конституции РФ. Было бы поэтому неправильно ограничивать рассмотрение процессуальной стороны деятельности Конституционного Суда по толкованию Конституции единственно нормами гл. XIV Закона о Конституционном Суде РФ. Разумеется, нормы данной главы имеют особое процессуальное значение для рассмотрения данной категории дел, однако и все иные процессуальные нормы не могут не учитываться.

¹ См.: Лучин В.О. Теоретические проблемы реализации конституционных норм: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993. С. 37; См. также: Его же. Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976.

Нормы гл. XIV Закона о Конституционном Суде РФ являются как бы дополнительными по отношению к остальным процессуальным нормам. Они лишь конкретизируют и уточняют общие процессуальные предписания. В некоторых случаях применительно к рассмотрению дел о толковании Конституции устанавливаются исключительные нормы, которые не могут применяться по другим категориям дел, рассматриваемых в Конституционном Суде РФ.

Правовые нормы, регулирующие процессуальные стороны деятельности Конституционного Суда, содержатся в двух актах: Законе о Конституционном Суде РФ и в Регламенте Конституционного Суда. Они развивают положения ст. 125 Конституции РФ, в которой содержатся самые общие нормы, определяющие процессуальную сторону действий Конституционного Суда, конституционного судопроизводства, вынесения Конституционным Судом различных видов актов.

Регламент Конституционного Суда содержит нормы, которые регулируют как бы внутреннюю сторону его деятельности, однако не следует преуменьшать их значение. В некоторых государствах регламенты конституционных судов играют весьма серьезную роль, в них включены нормы, которые в большой степени предопределяют, непосредственно регулируют процесс рассмотрения соответствующих дел в конституционных судах. Российскими учеными высказывалось мнение о необходимости принятия хорошего процессуального документа, т.е. регламента, который восполнял бы имеющиеся пробелы в регулировании деятельности Конституционного Суда. В ответ на такого рода предложения указывалось, что сам Закон о Конституционном Суде РФ едва ли не на 4/5 является процессуальным и даже излишне процессуальным.

Особенности организации Конституционного Суда РФ таковы, что он не может быть связан материально-правовыми нормами в части содержания выносимых им решений. Состав Конституционного Суда столь компетентен, что способен (и государство, и общество ему доверяют) выносить правовые, законные, вполне конституционно обоснованные решения. Вместе с тем даже такой состав Суда, а возможно, именно такой, включающий авторитетных, свободно и самостоятельно мыслящих ученых и практиков, необходимо связывать различного рода процессуальными правилами. Опыт функционирования Конституционного Суда показал, как важно не отступать от тех целей и задач, которые определены Конституцией и законодательством. Нельзя поэтому не согласиться с Н.В. Витруком в том, что основными целями действующего Закона о Конституционном Суде

РФ являются: 1) конкретизация статуса Конституционного Суда и установление правил конституционного судопроизводства как самостоятельного вида судопроизводства; 2) развитие гарантий, препятствующих использованию Конституционного Суда как инструмента политической конфронтации; 3) повышение роли Конституционного Суда в защите основных прав и свобод граждан; 4) существенные изменения в структуре и организации деятельности Конституционного Суда, направленные на повышение ее эффективности и оперативности; 5) расширение коллегиальных начал деятельности Конституционного Суда; 6) более полная реализация принципа независимости Конституционного Суда и его судей¹. Как представляется, все названные цели носят процессуальный характер и направлены на дальнейшее совершенствование процессуальных сторон деятельности Конституционного Суда, а также соответствующих норм, в том числе и закрепляемых Регламентом Конституционного Суда.

На наш взгляд, те пробелы, которые имеются в регулировании процессуальных сторон деятельности Конституционного Суда, те трудности, которые возникают в процессе реализации Закона о Конституционном Суде РФ, могли бы до известной степени быть разрешены именно путем совершенствования Регламента Конституционного Суда. Это дает возможность самому Конституционному Суду определиться в решении соответствующих вопросов и не дожидаться, когда Федеральное Собрание внесет поправки в названный Закон.

Н.В. Витрук сформулировал три исходных положения, которые пронизывают процедуру рассмотрения дел Конституционным Судом: 1) максимально возможная доступность конституционного правосудия; 2) детальная регламентация движения дел в Конституционном Суде с целью исключить возможность волокиты или, наоборот, поспешных решений; 3) обеспечение действенности решения Конституционного Суда². Это, действительно, основные положения, предопределяющие процедуру конституционного судопроизводства, однако вряд ли ими следует ограничиваться. Можно было бы указать и на такие положения, как: максимально квалифицированное установление юридической истины по делу; отсечение от конституционного судопроизводства всего того, что связано с идеологической или политической борьбой, идеологическим или политическим противостоянием сторон в процессе по тому или иному конкретному делу.

¹ См.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий. С. 13.

² Там же.

Закон не фиксирует задач конституционного судопроизводства. Но несомненно, что таковыми являются правильное и быстрое рассмотрение и разрешение конституционных дел, упрочение конституционной законности и в конечном счете укрепление конституционного строя Российской Федерации.

Чтобы обеспечить оперативность рассмотрения конституционных дел, полноту исследования соответствующих обстоятельств, наиболее четкую организацию работы Конституционного Суда, Закон о Конституционном Суде РФ устанавливает сроки прохождения дела по основным стадиям конституционного судопроизводства, а также предусматривает соответствующие формы контроля за деятельностью Суда. Принципиальные правила процедурного характера содержатся в разд. 2 и 3 Закона. При этом разд. 2 посвящен общим правилам производства, а разд. 3 – особенностям производства по отдельным категориям дел. Но было бы неправильно искать процессуальные нормы только в этих двух разделах. Уже в разд. 1, посвященном организации Конституционного Суда и статусу судей, мы находим ряд положений, которые определяют процессуальную сторону деятельности Конституционного Суда. В ст. 1 данного Закона говорится о том, что Конституционный Суд осуществляет судебную власть **самостоятельно и независимо**, тем самым устанавливая основополагающие положения, на которых строится его деятельность. Статья 3 определяет цели деятельности Конституционного Суда, имея в виду защиту основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории России. Эту часть нормы ст. 3 можно было бы выделить в особую статью, которая могла бы именоваться «Задачи конституционного судопроизводства».

На процессуальную сторону деятельности Конституционного Суда косвенно влияет определение статуса судьи Конституционного Суда. Такие принципы, как несменяемость, неприкосновенность, равенство прав судей, другие права и гарантии, закрепленные в гл. II Закона о Конституционном Суде РФ, несомненно, сказываются на деятельности, решениях каждого конституционного судьи в отдельности. Никто не вправе приостановить, прекратить его полномочия, отправить судью Конституционного Суда в отставку иначе как на тех основаниях, которые предусмотрены ст. 17, 18 и 19 Закона. Анализ содержания названных норм позволяет утверждать, что судьи Конституционного Суда могут свободно, независимо, ответственно выполнять те задачи, которые возлагаются на высший Суд.

Глава III Закона о Конституционном Суде РФ посвящена не только структуре, но и организации деятельности Конституционного Суда и, таким образом, содержит нормы, которые так или иначе определяют процессуальные стороны конституционного судопроизводства. Рассматривать ли дело в пленарном заседании Конституционного Суда или в его палате – от этого зависит очень многое. Что касается дел о толковании, то они рассматриваются только в пленарном заседании. Поэтому нормы, регулирующие вопросы организации и деятельности палат, к разрешению вопроса о толковании Конституции прямого отношения не имеют. Фактически же можно было бы проводить какую-либо зависимость рассмотрения тех или иных дел в той или иной палате и дел, которые впоследствии будут рассматриваться на пленарном заседании, когда возникает необходимость толкования Конституции. Решение, принятое той или другой палатой по делу о неконституционности того или иного нормативного акта, равно как и особые мнения членов Конституционного Суда, так или иначе могут сказываться на содержании того акта, который будет вынесен в связи с запросом о толковании Конституции. Это как бы косвенное значение указанных процессуальных норм, и они имеют непосредственное значение для толкования Конституции, так как в рамках установленной ими процедуры осуществляется казуальное толкование Конституции, характеризующее постановления Конституционного Суда по проверке конституционности нормативных актов.

Глава III Закона о Конституционном Суде РФ имеет процессуальное значение еще и по той причине, что она устанавливает содержание такого процессуального акта, как Регламент Конституционного Суда РФ. В него включаются нормы, которые устанавливают порядок определения персонального состава палат Конституционного Суда, порядок распределения дел между ними, порядок определения очередности дел в пленарных заседаниях и в заседаниях палат, некоторые правила процедуры и этикета в заседаниях, особенности делопроизводства, требования к работникам аппарата Конституционного Суда, а также иные вопросы его внутренней деятельности. Как убеждаемся, некоторые из названных норм, особенно устанавливающие ряд правил процедуры, а также особенности делопроизводства, могут иметь серьезное значение для определения процессуальной стороны деятельности Конституционного Суда и, следовательно, внесение их в Регламент может существенным образом сказываться на эффективности работы Конституционного Суда.

Во втором разделе Закона о Конституционном Суде обращает на себя внимание гл. IV «Принципы конституционного судопроизводства». Следует иметь в виду, что эти принципы, равно как и все конкретные положения процессуального характера, содержащиеся в рассматриваемом Законе, предопределяются основными принципами деятельности Конституционного Суда. И таковыми согласно ст. 5 являются: независимость, коллегиальность, гласность, состязательность и равноправие сторон. Разумеется, в делах о толковании конституционных норм эти принципы также находят свое воплощение, хотя есть здесь свои особенности. Так, по некоторым делам практически отсутствует состязательность, спор, и в этом отношении не так остро стоит вопрос о равноправии сторон, более того, сторона может быть и одна.

Все стороны деятельности Конституционного Суда регулируются различного вида правовыми нормами. Во-первых, это нормы, которые регламентируют его деятельность в целом, во-вторых, нормы, определяющие деятельность конституционных судей в отдельности. В-третьих, речь должна идти о нормах, регулирующих работу пленарного заседания и заседаний Конституционного Суда по палатам. В-четвертых, можно выделить нормы, касающиеся деятельности Председателя Конституционного Суда, председателей палат, заместителя Председателя Конституционного Суда, судьи-секретаря Конституционного Суда, аппарата Конституционного Суда. Следовательно, процессуальные нормы по своему значению, возможно, и по юридической силе, в зависимости от того, закреплены они непосредственно в Конституции или в Законе о Конституционном Суде РФ или в Регламенте, и от других обстоятельств, различны. Поскольку предмет нашего исследования гораздо уже, нежели деятельность Конституционного Суда в целом, представляется необходимым вычленить основные группы норм, регулирующих процессуальные аспекты такого рода деятельности Конституционного Суда, как толкование Конституции. Все остальные нормы хотя и могут влиять на этот процесс, но влиять опосредствованно, косвенно, не напрямую. И, следовательно, они не имеют того значения, которое бы заслуживало специального анализа.

С процессуальной точки зрения первостепенную роль приобретают вопросы, связанные с принятием дел о толковании Конституции к производству в Конституционном Суде. В этом отношении заслуживают внимания соответствующие нормы, а затем и практика обращений в Конституционный Суд, а также нормы, регулирующие

предварительное рассмотрение обращений в Конституционный Суд, и та практика, которая складывается в плане их изучения судьями Конституционного Суда, принятия обращений к рассмотрению или отказа в принятии обращения к рассмотрению.

Важное значение как с точки зрения правового регулирования соответствующих вопросов, так и с точки зрения складывающейся практики имеют процедурные правила рассмотрения дел в Конституционном Суде, которые во многом обусловлены принципами конституционного судопроизводства.

Третье направление связано с анализом процессуальных аспектов принятия и оформления итогового решения по делу о толковании Конституции. Особым вопросом, который в отличие от других не составляет специальной стадии толкования, является необходимость и подготовка особых мнений конституционными судьями. Содержательный анализ особых мнений конституционных судей может обнаружить изъяны в итоговых решениях Конституционного Суда, а также позволить найти, указать соответствующие противоречия, неясности, пробелы в правовом регулировании.

В качестве общего вывода можно констатировать: процессуальная сторона деятельности Конституционного Суда урегулирована достаточно полно, продуманно, с учетом мирового опыта, российской правовой системы, практики, сложившейся при рассмотрении дел в иных инстанциях. Конституционное судопроизводство имеет свои особенности в сравнении с производством по уголовным или гражданским делам. Это вполне объяснимо, так как, например, нет необходимости устанавливать норму о недопустимости участия судьи в рассмотрении дела. Скорее, наоборот, он должен участвовать в повторном рассмотрении дела, если возникают соответствующие поводы и основания к такому рассмотрению. Здесь нет норм, которые позволяют отводить состав суда в целом, как это предусмотрено гражданским процессуальным законодательством. Отсутствуют нормы о передаче споров, соответствующих запросов в какие-либо другие инстанции, которые бы могли альтернативно Конституционному Суду рассматривать эти запросы. Специфичны и дела по толкованию Конституции. Особенность заключается в том, что здесь практически нет противоборства различных сторон, а есть общее желание той и другой стороны выяснить истинный смысл конституционной нормы.

В ходе конституционного судопроизводства не допускаются отзыв обращения, изменение оснований предмета обращения, соглашение между сторонами. Для конституционного судопроизводства не ха-

рактерна замена ненадлежащей стороны во время разбирательства дела, оно не знает третьих лиц, заявляющих самостоятельное требование или не заявляющих такого. Ни один процессуальный акт не регулирует и такого института, как процессуальное правопреемство, хотя вопросы правопреемства в ходе осуществления конституционного судопроизводства и могут возникнуть. Специфична проблема доказательств по отношению к конституционному судопроизводству в целом и в особенности по отношению к рассмотрению дел о толковании в Конституционном Суде.

§ 2. Процессуальные аспекты принятия дел о толковании Конституции к производству в Конституционном Суде РФ

Рассмотрению дел о толковании Конституции в Конституционном Суде посвящена гл. XIV Закона о Конституционном Суде РФ. Она состоит из двух статей, первая из них – ст. 105 – регулирует принятие дела о толковании к производству в Конституционном Суде. Она закрепляет право на обращение в Конституционный Суд с запросом о толковании Конституции Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, органов законодательной власти субъектов Федерации.

Казалось бы, для решения вопроса о принятии к производству такого рода дел необходимо единственное: установление правомочности запроса, т.е. выяснение того факта, что с запросом обращается орган, который наделен соответствующим правом согласно ст. 105 Закона о Конституционном Суде РФ. Однако при ближайшем рассмотрении обнаруживается, что одного этого недостаточно. При рассмотрении вопроса о принятии данной категории дел к производству в Конституционном Суде следует уяснить ряд моментов, которые регулируются нормами других глав Закона о Конституционном Суде РФ, в частности, регламентирующими обращение в Конституционный Суд РФ (гл. V) и предварительное рассмотрение обращений (гл. VI). Обратить внимание на эти нормы необходимо еще и по той причине, что толкование Конституции, как уже не раз отмечалось, не сводится только к нормативному толкованию по специальному запросу компетентного органа. Оно дается и в ходе рассмотрения различных категорий конкретных дел и, в частности, чаще всего в связи с рассмотрением дел о проверке конституционности нормативных актов.

Важно подчеркнуть и тот момент, что на всех лиц, обладающих правом обращаться в Конституционный Суд, вне зависимости от того, какое положение они занимают, распространяются общие правила, связанные с оформлением соответствующих документов, их содержательной стороной, их иными внешними атрибутами и т.д.

Возбуждение конституционного судопроизводства предполагает наличие повода и основания. Поводом к рассмотрению дела в Конституционном Суде является наличие обращения в той форме, которая предусмотрена законом, предъявленного тем субъектом, который наделен правом обращения. Основанием для рассмотрения является обнаружившаяся та или иная неопределенность в вопросах понимания Конституции, соответствия Конституции тех или иных нормативных актов, неопределенность в позициях о принадлежности полномочий, если идет спор о компетенции соответствующих органов и должностных лиц, и целый ряд других предусмотренных законом обстоятельств.

Оценка обращений в Конституционный Суд производится уже на стадии принятия обращения Секретариатом Конституционного Суда. Однако следует указать, что Секретариат полномочен определять лишь наличие повода к рассмотрению дела и устанавливать обстоятельства, связанные именно с поводом к рассмотрению дела, с оформлением соответствующего обращения, в то время как основание к рассмотрению дела выявляется непосредственно в ходе производства. И было бы неправильным, если даже конституционность соответствующего акта или положения Конституции вполне ясны, констатировать эти вопросы на начальной стадии, стадии принятия обращения. Таким правом наделяется только состав Конституционного Суда, но не его аппарат, не его рабочие органы, хотя бы они и представляли собой весьма квалифицированное сообщество специалистов. Следует также констатировать, что право Секретариата Конституционного Суда заключается не в отказе заявителю в принятии обращения к рассмотрению Конституционного Суда. Это право состоит только в том, чтобы уведомить заявителя о несоответствии его обращения требованиям Закона о Конституционном Суде РФ, о том, что Конституционный Суд не вправе рассматривать подобное обращение, это не его компетенция, или о том, что обращение не отвечает требованиям закона по форме либо не оплачена (не в полной мере оплачена) государственная пошлина. Перечень этих обстоятельств исчерпывающий, но очень важно указать на право заявителя потребовать, чтобы соответствующее решение по вопросу принятия обра-

шения к рассмотрению было принято самим Конституционным Судом. Конституционный Суд обязан рассмотреть оформленное в надлежащем порядке обращение компетентного субъекта.

Отказать в принятии обращения к рассмотрению Конституционный Суд может только в трех строго определенных ст. 43 Закона о Конституционном Суде РФ случаях, если: 1) разрешение вопроса, поставленного в обращении, не подведомственно Конституционному Суду; 2) обращение в соответствии с требованиями Закона не является допустимым; 3) по предмету обращения Конституционным Судом ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу.

В случае, когда акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела, начатое Конституционным Судом производство может быть прекращено, за исключением случаев, когда действием этого акта были нарушены конституционные права и свободы граждан. Более того, обращение будет рассмотрено даже и в том случае, если сам заявитель хотел бы отозвать свое обращение. Если он не сделал этого до начала рассмотрения дела в заседании Конституционного Суда, он должен будет участвовать в процессе, дожидаясь определения о прекращении производства по делу и вынесения окончательного решения Конституционного Суда.

Анализ нормы, регулирующей общие требования к обращению в Конституционный Суд, позволяет констатировать разнохарактерность данных требований, различную их силу и, возможно, разную их обязательность для того, кто оформляет данное обращение. Некоторые из положений ст. 37 Закона о Конституционном Суде РФ носят столь категоричный характер, что их невыполнение или выполнение не в полной мере влечет за собой отказ в принятии обращения, точнее, указание Секретариата Конституционного Суда на необходимость исправить, дополнить обращение соответствующими данными (например, отсутствуют данные о заявителе, наименование или адрес органа, который издал акт, подлежащий проверке). Эти положения носят категорический характер. С другой стороны, согласно п. 5 и 8 названной статьи заявитель должен указать нормы Конституции и Закона о Конституционном Суде РФ, которые дают ему право на обращение в Конституционный Суд, определить свою позицию по поставленному им вопросу, дать ее правовое обоснование со ссылкой на соответствующие нормы Конституции РФ. Полагая, что Суд должен быть снисходителен по отношению к заявителю, если он не укажет все нормы, на основании которых обращается в

Конституционный Суд, все аргументы в обоснование своей позиции и, более того, если он вообще не обозначит свою позицию, когда имеет место обращение, запрос по поводу неясности конституционной нормы, т.е. когда речь идет о принятии к производству дел о толковании Конституции. В данном случае заявитель обращается в Конституционный Суд, чтобы узнать истинные значение, смысл и содержание той или иной конституционной нормы, поэтому он может, как представляется, лишь сослаться на те обстоятельства, которые дают ему основания по-разному истолковывать содержание той или иной нормы. Отсюда вывод: нормы п. 5 ст. 37 и п. 8 ст. 37 Закона о Конституционном Суде РФ носят не императивный, а диспозитивный характер, в особенности это относится к п. 8 названной статьи.

Статья 38 Закона о Конституционном Суде РФ устанавливает перечень документов, прилагаемых к обращению, и в п. 1, в частности, предусматривает необходимость приложить к обращению текст акта, подлежащего проверке, или положения Конституции, подлежащего толкованию. Последнее, очевидно, не вызовет каких-либо трудностей, однако положение, подлежащее толкованию, должно в ряде случаев сопровождаться теми нормами, которые указывают на то или другое понимание, ту или иную интерпретацию субъектами, применяющими право, данного или данных положений Конституции. Среди этих актов могут быть акты секретного характера, тем более такого рода акты могут быть предметом рассмотрения суда по обращениям, в которых заявитель просит проверить их конституционность. Возникает вопрос: всегда ли заявитель может представить текст акта, если он не опубликован, имеет соответствующий гриф или содержит элементы государственной тайны? Ни в самом Законе о Конституционном Суде РФ, ни в комментарии к нему такого рода случаи не оговариваются. По-видимому, следовало бы сделать исключение из нормы, содержащейся в п. 1 ст. 38 Закона о Конституционном Суде РФ, предусмотрев возможность Конституционного Суда или его Секретариата запросить соответствующие акты секретного характера, указанные заявителем.

Особое значение имеет проблема пределов рассмотрения дел Конституционным Судом, чему посвящен заключительный раздел настоящей работы. В процессуальном отношении эта проблема актуализирована в вопросах отказа в принятии обращения к рассмотрению. Прежде всего обратим внимание на отказ в принятии обращения к рассмотрению постольку, поскольку оно явно неподведомственно Конституционному Суду (ст. 40 Закона о Конституционном Суде РФ),

или разрешение данного вопроса неподведомственно Конституционному Суду, как указано в ст. 43. В первом случае Секретариат Конституционного Суда может обратить внимание заявителя на данное основание, и заявитель, надо полагать, в большинстве случаев в связи с этим отзовет свое обращение. Вновь подчеркнем, что Секретариат не наделен правом отказывать в принятии обращения к рассмотрению. Это было бы отказом в конституционном правосудии. Однако довольно часто при решении подобных вопросов возникают некоторые сложности, поскольку нет определенности в том, вправе ли Конституционный Суд рассматривать данный вопрос, неподведомственно или неподведомственно ему дело, например, является акт нормативным или ненормативным и, следовательно, вопрос его конституционности не подлежит рассмотрению в Конституционном Суде.

Имеет значение и то, кто является заявителем. Если обращение в Конституционный Суд направлено, скажем, Президентом РФ или Государственной Думой, Советом Федерации, то, надо полагать, Секретариату в таких случаях, особенно при наличии сомнений, лучше всего предоставить решение вопроса о принятии обращения к рассмотрению непосредственно Конституционному Суду.

В качестве примера сошлемся на определение Конституционного Суда РФ от 9 июня 1995 г. по делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 25 января 1995 г. «О государственной поддержке структурной перестройки и конверсии атомной промышленности в г. Железногорске Красноярского края» в связи с запросом Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Конституционный Суд, заслушав в открытом заседании выступления представителей сторон и экспертов по вопросу о подведомственности данного дела Конституционному Суду РФ, а также изучив дополнительные материалы, приобщенные в связи с этим к делу, установил, что фактически в запросе идет речь о проверке конституционности только отдельных положений (п. 1, 2, 3) Указа, в которых правовых норм не предусмотрено.

Рассматриваемые положения Указа имеют, как отмечено в определении, оперативно-распорядительный характер, содержат ограниченные во времени точные предписания, адресованные определенным субъектам и касающиеся развития и деятельности конкретного промышленного объекта – Красноярского горно-химического комбината. Следовательно, они не являются нормативными.

В соответствии с п. «а» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ и пп. «а» п. 1 ч. 1 ст. 3 Закона о Конституционном Суде РФ Конституционный Суд

разрешает дела о соответствии Конституции РФ лишь нормативных актов Президента РФ. Поэтому разрешение вопроса, поставленного в обращении Государственной Думы о проверке конституционности вышеупомянутого Указа, Конституционному Суду РФ не подведомственно.

Статьей 68 Закона о Конституционном Суде РФ установлено, что Конституционный Суд РФ прекращает производство по делу в случае, если в ходе заседания будут выявлены основания к отказу в принятии обращения к рассмотрению. В соответствии с указанной нормой производство по настоящему делу было прекращено. Конституционный Суд отметил, что это не исключает решения вопросов, поставленных в обращении Государственной Думы, другими органами, поскольку законодательство Российской Федерации предусматривает возможность защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц в случае их нарушения ненормативными актами, в частности, в общих и арбитражных судах¹.

Практика показывает, что порядок рассмотрения обращений и вынесения определений об отказе в принятии их к рассмотрению, по которым уже принимались решения Секретариатом Конституционного Суда, может быть значительно упрощен. В частности, если Суд согласится по таким обращениям с решением Секретариата и мотивировкой, данной в уведомлении заявителю, определение в таких случаях может выноситься в пленарном заседании протоколно по докладу уполномоченного сотрудника Секретариата.

В этих целях могут быть внесены соответствующие изменения и дополнения в § 9 (ч. 4), § 10 (ч. 1 и 2) Регламента Конституционного Суда РФ.

Конституционный Суд имеет право отказать в принятии обращения к рассмотрению, если по предмету обращения им ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу. Однако прежде чем будет вынесено определение об отказе в принятии обращения к рассмотрению, выясняется вопрос, по какой причине заявитель вновь обращается в Конституционный Суд. В зависимости от этого Конституционный Суд может вынести уже иное решение, руководствуясь не ст. 43 Закона о Конституционном Суде РФ, а ст. 68, которая предусматривает прекращение производства по делу, в том числе и в случаях, если в ходе заседания будут выявлены основания к отказу в принятии обращения к рассмотрению.

¹ См.: Текущий архив Конституционного Суда РФ. 1995.

Представляется оправданным начинать производство по делу и выносить определение о его прекращении, хотя просматриваются основания к отказу в принятии обращения к рассмотрению, тогда, когда есть необходимость предписать соответствующим органам выполнить решение, вынесенное по данному предмету обращения ранее. Случается, что вынесенное Конституционным Судом постановление, хотя и вступает в юридическую силу, никем не принимается к исполнению. Поэтому Конституционный Суд может начать производство по делу с тем, чтобы обратить внимание законодательных органов на необходимость внесения каких-либо дополнений и поправок в соответствующие нормативные акты, обратить внимание судов и других правоприменительных органов на необходимость следовать принятому Конституционным Судом решению. Такого рода определения, на наш взгляд, имеют не менее принципиальное значение, нежели постановления Конституционного Суда итогового характера. В качестве примера можно сослаться на определение Конституционного Суда РФ от 15 июня 1995 г. Речь идет о деле по проверке конституционности ч. 2 ст. 213 КЗоТ РФ в связи с жалобами граждан Г.И. Шульженко и С.А. Мазанова.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ содержание нормы ч. 2 ст. 213 КЗоТ РФ, ограничивающей оплату вынужденного прогула при незаконном увольнении годичным сроком.

Конституционный Суд установил, что граждане Г.И. Шульженко и С.А. Мазанов, незаконно уволенные с работы по инициативе администрации, на протяжении длительного времени оспаривали, в том числе в судебном порядке, законность своего увольнения и были восстановлены в прежних должностях. При этом на основании нормы ч. 2 ст. 213 КЗоТ РФ вынужденный прогул был оплачен им за один год, хотя его фактическая продолжительность составила у Г.И. Шульженко – около четырех лет, а у С.А. Мазанова – 12 лет. Суды в удовлетворении их исковых требований о возмещении ущерба в полном объеме за весь период вынужденного прогула отказали, в связи с чем в 1992 г. Г.И. Шульженко и С.А. Мазанов в числе других заявителей обратились в Конституционный Суд.

Эти жалобы послужили поводом к рассмотрению Конституционным Судом дела о проверке конституционности правоприменительной практики ограничения времени оплаты вынужденного прогула при незаконном увольнении, сложившейся на основе применения законодательства о труде и постановлений Пленумов Верховного

Суда СССР, Верховного Суда РФ, регулирующих данные вопросы. Постановлением Конституционного Суда РФ от 27 января 1993 г. эта правоприменительная практика, которая основывалась на применении в том числе и ч. 2 ст. 213 КЗоТ РФ, была признана неконституционной. Однако указанное постановление Конституционного Суда исполнено не было. Признанная неконституционной судебная практика не претерпела изменений. Суды при решении вопроса о возмещении вреда, причиненного длительным не по вине сторон трудового договора вынужденным прогулом, по-прежнему ограничивались взысканием компенсации, предусмотренной ч. 2 ст. 213 КЗоТ РФ. При этом они не руководствовались ни нормами ГК РФ, ни положениями ст. 46 и 53 Конституции РФ. Таким образом, при разрешении в судах индивидуальных трудовых споров по вопросам увольнения необоснованно сужались возможности судебной защиты как нарушенных незаконным увольнением прав работника, так и прав работодателя, который не огражден от возложения на него ответственности без вины за вред, возникший в результате неправомерных действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц, приведших к длительному невосстановлению в правах незаконно уволенных. Вторичное обращение в Конституционный Суд РФ Г.И. Шульженко и С.А. Мазанова также было вызвано подобным правоприменением. Их право на возмещение вреда, причиненного длительным вынужденным прогулом, не получило эффективной и всесторонней судебной защиты.

Из компетенции Конституционного Суда, установленной Конституцией РФ и Законом о Конституционном Суде РФ, исключено рассмотрение дел о конституционности правоприменительной практики. Ранее это было возможно в соответствии с прежним регулированием. Теперь Конституционный Суд по жалобам граждан оценивает только конституционность закона. Вместе с тем, руководствуясь ч. 2 ст. 74 Закона о Конституционном Суде РФ, Суд при разрешении данного дела вновь обратился к тенденциям правоприменения, но лишь в целях выявления смысла, придаваемого ч. 2 ст. 213 КЗоТ РФ сложившейся практикой. В отношении этой практики сохраняет свою силу оценка, данная в постановлении Конституционного Суда РФ от 27 января 1993 г.

При вынесении постановления от 27 января 1993 г. Конституционный Суд пришел к выводу, что в действующем законодательстве имеются пробелы, препятствующие эффективной охране прав граждан на судебную защиту от незаконных увольнений, на полное возме-

щение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных органов и должностных лиц, а также обеспечению принципа равенства участников трудовых отношений. Однако законодателем и впоследствии не были установлены порядок и условия ответственности государства за вред, причиненный незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти и их должностных лиц, а также источник ассигнований на эти цели, что отражалось в судебной практике при определении судами вреда, подлежащего возмещению в случае длительного вынужденного прогула.

В ходе судебного разбирательства Конституционный Суд установил, что сам по себе вопрос о предусмотренном в ч. 2 ст. 213 КЗоТ РФ размере компенсации работнику за незаконное увольнение не получил разрешения в Конституции РФ, т.е. по своему характеру и значению он не относится к числу конституционных и, следовательно, его решение является прерогативой законодателя.

Конституционный Суд определил, что постановление от 27 января 1993 г., которым было признано не соответствующим Конституции РФ обыкновение правоприменительной практики, сложившейся на основе применения законодательства о труде и постановлений Пленумов Верховного Суда СССР, Верховного Суда РФ, регулирующих данные вопросы, сохраняет свое значение *de jure* и *de facto* в связи с продолжающимся истолкованием судами в том смысле, в каком она была признана неконституционной.

Конституционный Суд прекратил производство по данному делу, поскольку вопрос о размерах компенсации работнику за незаконное увольнение по своему характеру и значению не относится к числу конституционных и его решение является прерогативой законодателя.

В определении указано, что Федеральному Собранию надлежит, исходя из ст. 46 и 53 Конституции РФ, определить условия эффективного восстановления в правах и возмещения вреда для незаконно уволенных лиц, устранив имеющиеся пробелы в действующем законодательстве, которые Конституционный Суд восполнить не вправе. Права граждан, обратившихся в Конституционный Суд с жалобами, в связи с которыми было вынесено постановление от 27 января 1993 г., в соответствии со ст. 46 и 53 Конституции РФ подлежат защите в судах общей юрисдикции¹.

Представляется, что конституционное судопроизводство как особое в прямом смысле этого слова начинается с принятия обращения к рассмотрению. Оно оформляется решением, принимаемым Кон-

¹ См.: Текущий архив Конституционного Суда РФ. 1995.

ституционным Судом в пленарном заседании. Все то, что делалось до принятия обращения к рассмотрению, что произведено Конституционным Судом до его пленарного заседания по вопросу о принятии обращения к рассмотрению, является стадией производства, причем стадией обязательной, стадией предварительного изучения поступивших материалов. Особое значение на этой стадии имеет предварительное изучение обращения судьями Конституционного Суда.

Статья 41 Закона о Конституционном Суде РФ устанавливает право Председателя Конституционного Суда поручить одному или нескольким судьям изучить обращение, подготовить заключение по результатам предварительного изучения обращения, предложить проект такого заключения в пленарном заседании.

Начальник Секретариата Конституционного Суда РФ Ю.В. Кудрявцев сообщает о фактах, когда в силу общественной значимости проблемы, поставленной перед Конституционным Судом, представленные материалы изучались судьями и сотрудниками Секретариата независимо от того, в какой степени заявителем выполнены формальные требования обращения. На наш взгляд, это не заслуживает поощрения, и следует признать правильным предложение Ю.В. Кудрявцева об исключении такого рода практики по целому ряду оснований и прежде всего по той причине, что она не призывает к уважению права, роняет престиж суда в глазах других ветвей власти и граждан¹.

Поскольку сам законодатель объявляет предварительное изучение обращения судьями Конституционного Суда обязательной стадией производства, постольку она должна, во-первых, завершаться в определенные сроки, во-вторых, наполняться конкретным содержанием в том объеме, в котором это предусматривают соответствующие нормы.

§ 3. Особенности процедуры рассмотрения дел о толковании Конституции в Конституционном Суде РФ

Конституционное правосудие, как и любой другой вид правосудия, – это деятельность суда, осуществляемая посредством рассмотрения и разрешения в судебном заседании в установленном законом порядке дел, отнесенных к компетенции Конституционного Суда.

¹ См.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». С. 155.

Важное место здесь занимает процедура (порядок) рассмотрения дел по существу на пленарных заседаниях Суда и в его палатах.

Представляется наиболее существенным анализ принципов конституционного судопроизводства и общих процедурных правил рассмотрения дел в Конституционном Суде. По возможности с учетом предмета настоящего исследования следует оттенить специфику производства, связанную с толкованием конституционных норм.

Среди других принципов конституционного судопроизводства на первое место Закон о Конституционном Суде РФ поставил принцип независимости¹.

Принцип независимости означает наделение судей всей полнотой власти по рассмотрению и разрешению дел, входящих в компетенцию Конституционного Суда. Вопросы независимости суда и судей были достаточно подробно отражены в ранее действовавшем Законе РСФСР о Конституционном Суде. Конституционный Суд самостоятельно исследовал представленные доказательства по делу, руководствуясь при этом смыслом Конституции и правовой позицией судей. Закон, провозглашая независимость судей, устанавливал подчинение их только Конституции.

Следует отметить, что норма, фиксирующая принцип независимости судей и их подчинения лишь Конституции, обращена не только к членам Конституционного Суда, но и к государственным органам и общественным объединениям, к должностным лицам и гражданам. Категорически запрещается оказывать на судей такое воздействие, которое навязывало бы им определенные решения. В свою очередь, судьи обязаны противостоять всем посторонним воздействиям, от кого бы они ни исходили. Иное может повлечь за собой ответственность в соответствии с законом.

Гарантии принципа независимости устанавливались рядом статей Закона, которые, в частности, определяют срок полномочий судей, их несменяемость и неприкосновенность. Принцип независимости гарантировался также строго ограниченным перечнем видов приостановления и прекращения полномочий судей, предоставлением им целого ряда льгот. Общин вывод состоит в том, что гарантии независимости судей как необходимый элемент их правового статуса (ст. 13 Закона) одновременно входят в содержательную характеристику независимости судей, рассматриваемой в качестве принципа конститу-

¹ Принцип независимости судей всех судов провозглашается традиционно. Конституционное закрепление он впервые получил в Конституции СССР 1936 г. и, соответственно, в российских Конституциях последующего времени.

ционного судопроизводства. Общее находит свое проявление в особом и отдельном.

Статья о независимости Конституционного Суда России в действующем Законе в сравнении со ст. 6 прежнего закона претерпела серьезные изменения с учетом негативного опыта, накопленного в условиях жесткой политической конфронтации.

Каждая из пяти частей ст. 29 Закона о Конституционном Суде РФ содержит важное конкретизирующее положение.

1. Судьи Конституционного Суда при выполнении своих обязанностей руководствуются только Конституцией РФ и Законом о Конституционном Суде РФ. В отличие от других судов они не связаны иными законами. Напротив, судьи могут исходить из неконституционности каких-либо законов и потому не ссылаться на них при обосновании своих решений. Более того, Конституционному Суду дано право признавать при соответствующих условиях законы и другие нормативные акты неконституционными. Следует возразить тем, кто допускает возможность проверки Конституционным Судом в том числе и положений Закона о Конституционном Суде РФ¹, что ст. 125 Конституции РФ этого не допускает.

2. Статус судьи Конституционного Суда несовместим с депутатским мандатом, членством в политической партии либо движении, преследующем политические цели, с занятием любой иной должности в государственных, общественных, кооперативных или иных предприятиях, с осуществлением предпринимательской деятельности или частной практики, за исключением научной, педагогической или иной творческой деятельности. Поэтому в процессе конституционного судопроизводства судьи выступают в личном качестве, не представляя никакие нации, никакие группы, никакие органы, учреждения, организации, движения и т.п.

Правовая позиция судей в ходе конституционного судопроизводства должна быть «свободной от политических пристрастий». Употребив это выражение, законодатель четко выразил свою позицию, предупреждая политическую ангажированность членов суда. От политики быть свободным невозможно, так как конституционные нормы несут в себе политику в концентрированном виде, а вот от пристрастий следует освобождаться.

Закон не исключает и не может исключить воздействия на судей в ходе судопроизводства. Исключается воздействие «на свободу их

¹ См.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий. С. 123.

волеизъявления». Именно в этом смысле судьи не могут запрашивать или получать от кого бы то ни было указания по вопросам, принятым к предварительному изучению либо рассматриваемым Конституционным Судом.

Часть 5 ст. 29 Закона предусматривает ответственность за вмешательство в деятельность Конституционного Суда. К сожалению, норма эта даже не отсылочная, а бланкетная. Поскольку «вмешательство» может быть самым разным и со стороны разных субъектов, следовало бы дифференцировать ответственность как по видам, так и по объему.

Вторым по значению принципом конституционного судопроизводства законодатель назвал коллегиальность.

Коллегиальное рассмотрение дел в суде способствует наиболее глубокому, всестороннему и объективному их разбирательству и разрешению. Но решение принимается только теми судьями, которые участвовали в рассмотрении дела. И если дискуссии с другими судьями за пределами зала судебных заседаний нельзя исключить, а по вопросам о толковании конституционных норм (речь идет в данном случае о казуальном толковании) они весьма полезны, тем не менее судьи, не занятые в данном процессе, не могут подать своего голоса, так как они не могут знать всех аспектов конкретной ситуации, рассматриваемой в ходе заседания.

Проблема кворума, уровня коллегиальности отнесена законодателем в раздел принятия решений Конституционным Судом. Однако в силу значения вопроса принципиальные моменты возведены в ранг особого принципа.

Согласно Закону о Конституционном Суде РФ разрешение дел осуществляется только коллегиально. Суд правомочен принимать решения в пленарных заседаниях лишь в присутствии 2/3 от общего числа судей, а в заседании палаты – при наличии не менее 3/4.

По той причине, что очень трудно прийти к единому мнению по запросам о толковании Конституции («два юриста – три мнения»), иногда предлагают отказаться от квалифицированного большинства, а если и оставить, то 2/3 не от общего числа судей, а от участвовавших в данном производстве. Это предложение представляется весьма спорным. По-видимому, в случаях, когда никакие дискуссии судей не создают надежного квалифицированного большинства, следует приходиться к выводу о недостаточности проявленной законодателем воли, о необходимости внесения поправок и дополнений.

Коллегиальность – столь значительный принцип, что он получил распространение в той или иной мере на всех стадиях производства

в Конституционном Суде, включая и стадию предварительного рассмотрения обращений (см. ст. 42, 43, 49 и др. Закона). Его сфера действия обусловлена теми отношениями, в которых Конституционный Суд удовлетворяет запросы заявителей или отказывает им в каких-то требованиях, имеющих принципиальное значение по существу дела, в части реализации прав заявителя, обеспечения прав других заинтересованных сторон.

Следующим принципом конституционного судопроизводства является гласность. Следует подчеркнуть: именно судопроизводства. По-видимому, можно было и не упоминать гласность в качестве принципа деятельности Конституционного Суда вообще (ст. 5 Закона), поскольку она не относится к решению Конституционным Судом своих внутренних вопросов, а совещание судей по принятию итогового решения всегда проходит в закрытом совещании. В закрытом совещании решаются и многие другие вопросы. Ранее действовавший Закон РСФСР о Конституционном Суде (ст. 28) допускал присутствие публики при проведении совещания и голосования судей.

Гарантии принципа гласности еще не во всем отработаны. Поэтому в перспективе этот принцип может быть обогащен, в том числе и в Регламенте Конституционного Суда РФ. Так, содержание ежегодных отчетов Конституционного суда Австрии, публикуемых для всеобщего сведения, предусмотрено его Регламентом.

Гласность – это установленный законом порядок рассмотрения дел в судах, при котором судебные заседания проводятся открыто с предоставлением реальной и равной возможности гражданам присутствовать в зале судебного заседания, следить за ходом судопроизводства и при желании вести необходимые записи, а представителям средств массовой информации – фиксировать все происходящее в судебном заседании для более широкого обнародования содержания и результатов процесса¹.

Иногда не без оснований утверждают, что гласность – это основополагающая идея функционирования органа, а информирование – активная форма ее воплощения, во многих аспектах информированность является лишь способом достижения подлинной гласности².

С принципом гласности тесно связан и в известной мере является его конкретизацией принцип устности разбирательства (ст. 32 Закона). Устность обеспечивает непосредственное восприятие всех материалов

¹ См.: Петрухин И.Л. Конституционное правосудие в СССР. М., 1981. С. 171.

² См.: Ержанова Ф.А. Государственно-правовые аспекты принципа гласности // Советское государство и право. 1988. № 10. С. 13.

(документов), проходящих по делу. Но по делам о толковании Конституции, как, впрочем, и вообще в конституционном судопроизводстве, имеет серьезное значение исследование письменного текста. На слух многие положения могут быть восприняты неадекватно. Поэтому будут оправданы требования сторон о представлении соответствующих документов в письменном виде наряду с теми, представление которых для ознакомления судьям и сторонам обязательно.

Поскольку судьи в аргументации своих позиций и в принятии итогового решения не связаны аргументацией сторон, они могут использовать в обоснование своих решений в том числе и те документы, которые не оглашались в заседании.

На наш взгляд, подлежат критическому анализу и строгой экспертизе предложения о переходе в какой-то части судебного разбирательства к письменному производству.

Гласность и устность разбирательства тесно связаны с языком конституционного судопроизводства. В качестве принципа (ст. 33 Закона) провозглашается, что производство в Конституционном Суде РФ ведется на русском языке. Участникам процесса, не владеющим этим языком, обеспечивается право давать объяснения на другом языке и пользоваться услугами переводчика. Принцип экономичности в деятельности Конституционного Суда нигде не зафиксирован, но следует констатировать, что услуги переводчика предоставляются только для дачи объяснений, но не для подготовки соответствующих документов. Между тем в вопросах толкования конституционных норм имеет большое значение именно текст документа и его интерпретация на соответствующем языке.

Заседание Конституционного Суда по каждому делу происходит непрерывно (ст. 34 Закона). Это общий принцип, из которого в той же статье сделаны исключения. Но они, если несколько и колеблют незыблемость данного принципа, принятого в судах общей юрисдикции, тем не менее также не допускают одновременного, параллельного проведения судебных заседаний с участием одних и тех же судей.

Наконец, одним из важнейших принципов конституционного судопроизводства является состязательность и равноправие сторон (ст. 35 Закона). Два понятия, как убеждаемся, соединены союзом «и». Это оправдано в том отношении, что не может быть состязательности, если нет равноправия сторон. Однако в научном плане их следует разделить. Да и в юридическом отношении это целесообразно было бы сделать применительно к ст. 5 Закона. Равноправие сторон действительно пронизывает деятельность Конституционного Суда, в то

время как состязательность, как представляется, прежде всего имеет смысл на стадии рассмотрения обращения по существу в открытом заседании Конституционного Суда.

В вопросах толкования конституционных норм состязательность приобретает определенную специфику. Каждая из сторон вроде бы имеет одну цель: выявить подлинный смысл нормы. Но если по запросам о толковании Конституции можно предположить отсутствие у стороны (когда она одна) своего интереса или можно видеть состязательность в выявлении истинного смысла нормы во имя государственного интереса (когда запрос исходит от двух или нескольких государственных органов), то во всех остальных делах казуальное толкование конституционных норм привязывается, как правило, к определенному интересу стороны. Отсюда могут проистекать определенные требования к председательствующему в процессе. Там, где есть процессуальные противники в прямом смысле этого слова, там особенно важно обеспечить их равенство и состязательный характер процесса. Там, где заявителю никто не противостоит, необходимо, возможно, оппонировать его позиции вопросами и репликами, целесообразно запросить мнения специалистов и потенциально заинтересованных органов.

Следует особо подчеркнуть: из принципа равноправия сторон в конституционном судопроизводстве вытекает равенство всех интересов – личных, общественных, государственных. Во всяком случае, в процессуальном отношении.

Ранее определяющим принципом организации и деятельности всех судов признавался принцип законности. Но если считать содержанием законности точное и неуклонное исполнение законов¹ или, тем более, законов и основанных на законах других правовых актов² всеми без исключения органами, должностными лицами и гражданами, то принцип законности нельзя отнести к производству в Конституционном Суде. Конституционный Суд может не только не руководствоваться законом, но и признать за другими органами невозможность следовать ему в силу его неконституционности.

Конституционный Суд вместе с тем связан правом. На него распространяются требования конституционной законности. Поэтому *de lege ferenda* можно было бы предложить еще один принцип конституционного судопроизводства: принцип права и конституционной законности.

¹ См.: Строгович М.С. Теоретические вопросы социалистической законности // Советское государство и право. 1954. № 4.

² См.: Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность. М., С. 23.

Судопроизводству известен также принцип надзора за судебной деятельностью (см., например, ст. 11–12 ГПК). Однако к конституционному судопроизводству он неприменим, поскольку решения Конституционного Суда окончательны, обжалованию и пересмотру в порядке надзора не подлежат. Вместе с тем Конституционный Суд не может находиться вне социального контроля, и последний мог бы явиться одним из принципов конституционного судопроизводства.

Одним из важнейших положений гражданского судопроизводства (см. ст. 13 ГПК) и общих положений организации Конституционного Суда (см. ст. 6 Закона о Конституционном Суде РФ) является обязательность судебных решений. Это положение претендует на статус принципа конституционного судопроизводства, особенно если принять во внимание ст. 106 Закона о Конституционном Суде РФ, которая применительно к особенностям производства по делам о толковании Конституции устанавливает обязательность толкования Конституции, данного Конституционным Судом РФ.

Принципы конституционного судопроизводства находят свое воплощение и конкретизацию в общих процедурных правилах рассмотрения дел в Конституционном Суде. Для нас важно обратить внимание только на те процессуальные правила, которые имеют определяющее влияние на толкование конституционных норм.

Так, по делам о толковании Конституции соединение дел в одном производстве возможно только по обращениям, касающимся одних и тех же норм. Было бы неоправданно соединять дела по толкованию норм, связанных между собой, и тем более дела, одно или два из которых касаются признания нормативных актов неконституционными, а третье – возбуждается по запросу о толковании Конституции. Следовало бы в таких случаях в первоочередном порядке рассматривать запрос о толковании Конституции, а затем – остальные. Причем не исключено, что вслед за постановлением Конституционного Суда о толковании последовали бы отзывы запросов по проверке конституционности нормативных актов.

В порядке подготовки дел о толковании Конституции к слушанию целесообразно было бы назначать судей-докладчиков из числа специалистов конституционного права или из тех, кто непосредственно занимался проблемой, связанной с толкованием норм, вызывающих вопросы у заявителей (см. ст. 49 Закона). По такого рода делам обязательной является консультация специалистов, а возможно, и правовая экспертиза, если есть противоречивые суждения и обстоятельства применения толкуемой нормы.

По делам о толковании Конституции может быть одна «сторона», т.е. заявитель, носитель права, предусмотренного ч. 5 ст. 125 Конституции РФ. Причем это всегда будет не сам обладатель данного права, а его представитель или представители, которых, строго говоря, именовать сторонами нельзя. Однако в процессуальном отношении на них распространяются все права и обязанности, предусмотренные ст. 52–53 Закона о Конституционном Суде РФ для сторон.

Представляется, что на дела о толковании Конституции не распространяются исключения из правила об открытых заседаниях Конституционного Суда (ст. 54–55 Закона). Анализ ст. 56 Закона о Конституционном Суде РФ убеждает в том, что при рассмотрении этой категории дел, по-видимому, не может возникнуть вопрос об отстранении судьи от участия в рассмотрении дела за отсутствием оснований к этому.

Можно предположить, что автор запроса о толковании Конституции вправе обратиться в Конституционный Суд с просьбой рассмотреть его запрос в его отсутствие. Статья 57 Закона о Конституционном Суде РФ не исключает возможности такого рода дела рассматривать при неявке этого участника процесса.

Норма, установленная ч. 1 ст. 62 Закона, не носит императивного характера и, по нашему мнению, представитель заявителя по делу о толковании Конституции может уйти от изложения своей позиции, оставив за собой возможность привести свои аргументы в заключительном выступлении.

Было бы неправильно исключать экспертизу по вопросам права, полагаясь на знания судей Конституционного Суда. Статья 63 Закона, на наш взгляд, напротив, ориентирует на приглашение экспертов в правовой сфере, поскольку вопросы любого дела в Конституционном Суде – это вопросы права. По рассматриваемой категории дел участвуют именно эксперты, специалисты, но не свидетели. По смыслу ст. 64 Закона свидетели вызываются для исследования фактических обстоятельств. Но документы о том или другом понимании конституционной нормы, если таковые имеются, должны быть исследованы (ст. 65 Закона).

Касаясь реализации ст. 66 Закона, регулирующей заключительные выступления сторон, можно было бы обосновать исключение из правила, согласно которому сторона не вправе ссылаться на документы и обстоятельства, не исследованные Конституционным Судом. Если рассматривается дело о толковании Конституции, то это только приближает к истине.

По делам о толковании Конституции практически если и может возникнуть вопрос о прекращении производства по делу, то только по одному основанию: наличие по предмету обращения постановления Конституционного Суда, сохраняющего свою силу. Таким образом, эти дела заканчиваются итоговым решением Конституционного Суда. Процессуальные аспекты его оформления нуждаются в специальном рассмотрении.

§ 4. Процессуальная сторона принятия решений

Закон о Конституционном Суде РФ, выделив разного рода решения Конституционного Суда, устанавливает процессуальные правила их принятия по отношению к итоговым решениям, оставляя решения по вопросам организации деятельности Суда Регламенту. Поэтому процессуальную сторону принятия решения составляют практика реализации, равно как и сами нормы Закона, определяющие порядок, условия и основания принятия и изложения решений, разрешающих в ходе конституционного судопроизводства обращения в Конституционный Суд. Процессуальную сторону характеризуют способы доведения решения до адресатов (провозглашение решения, опубликование решения, разъяснение решения и исправление неточностей в нем), установление и реализация последствий неисполнения решения. В настоящем исследовании представляется возможным осветить преимущественно те аспекты, которые связаны с толкованием конституционных норм.

Прежде всего возникает вопрос: возможно ли толкование конституционных норм в определениях Конституционного Суда? Ответ на него с точки зрения закона следует дать отрицательный. Однако практика знает случаи казуального толкования Конституции именно в определениях Суда. Особенно это касается отказных дел. В качестве характерного примера приведем определение Конституционного Суда РФ от 27 сентября 1995 г. об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина А.В. Козырева¹.

А.В. Козырев обратился в Конституционный Суд РФ с просьбой признать не соответствующей Конституции РФ ст. 7 ГК РСФСР. Поводом для обращения послужило начатое Пресненским межмуници-

¹ ВКС РФ. 1995. № 6. С. 2–4.

пальным (районным) народным судом г. Москвы в мае 1994 г. судебное разбирательство по иску В.В. Жириновского к НТВ и А.В. Козыреву о защите чести и достоинства на основании ч. 1 ст. 7 ГК РСФСР, согласно которой гражданин или организация вправе требовать по суду опровержения порочащих их честь и достоинство сведений, если распространивший такие сведения не докажет, что они соответствуют действительности.

Заявитель полагал, что ст. 7 ГК РСФСР в редакции от 11 июня 1964 г. (как и ст. 152 нового Гражданского кодекса РФ) не соответствует ст. 29 (ч. 1 и 3) Конституции РФ, гарантирующей каждому свободу мысли и слова и устанавливающей, что никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них, поскольку допускает возможность судебного опровержения любых сведений. Между тем, по мнению заявителя, существуют определенные сведения, которые не могут быть предметом судебного опровержения, поскольку они являются выражением личного мнения и взглядов, оценочными суждениями того, кто их распространяет, и принуждение к отказу от них – это вторжение в область «мысли и слова», «мнений и убеждений», охраняемых ст. 29 Конституции РФ. Распространение таких сведений не может рассматриваться как посягательство на чьи-либо честь и достоинство, так как они лишь формируют репутацию лица, их распространившего.

Конституционный Суд пришел к выводу, что в вопросе о соответствии ст. 7 ГК РСФСР Конституции РФ нет неопределенности, разъяснив: право на судебную защиту чести и достоинства и возложение на того, кто распространил порочащие сведения, обязанности доказать их соответствие действительности не нарушают гарантированную Конституцией свободу мысли и слова. Связанные с обеспечением конституционных требований уважения достоинства личности допустимые ограничения при использовании свободы слова строго очерчены Конституцией РФ и вытекают из предписаний ее ст. 17 (ч. 3), 29 (ч. 2) и 55 (ч. 3). Из этих конституционных положений следует, что права и свободы, в том числе и свобода слова, не должны использоваться во вред основам конституционного строя, нравственности, правам и законным интересам других лиц, безопасности государства.

На наш взгляд, такого рода разъяснение должно быть итогом слушания дела по существу.

Интересно решение Конституционного суда Болгарии от 20 октября 1994 г. о толковании понятия «высокие нравственные качества» по смыслу ст. 147 (абз. 3) Конституции и об установлении противо-

конституционности Указа Президента Республики Болгария от 3 октября 1994 г., которым Георгий Евдокиев Марков назначен членом Конституционного суда. Им отклонено требование депутатов о толковании ст. 147 (абз. 3) Конституции и об объявлении названного Указа противоконституционным. Однако, как заметили составители сборника решений Конституционного суда Болгарии за 1994 г., Конституционный суд впервые в своей практике вынес не определение, как предписывают в таких случаях процессуальные нормы, а решение. Эта перемена не аргументирована. Но, возможно, она связана с важностью проблемы. Решение довольно обширно, содержит толкование ст. 147, 148, 149 Конституции Болгарии, т.е. несмотря на отказ в толковании, выполнило его функции¹.

Уже в ходе слушания дела можно до известной степени уяснить позицию конституционного судьи в понимании им соответствующих норм – по вопросам, которые он задает, по репликам, ходатайствам и т.д. Можно предположить, насколько сложно или просто будет разрешаться вопрос в совещательной комнате. Следует ли судье Конституционного Суда демонстрировать свою беспристрастность в интерпретации конституционных норм или, напротив, акцентировать внимание на своей позиции, дабы вызвать публичное ее обсуждение заинтересованными участниками разбирательства? Если исходить из того, что каждый судья всякий раз уясняет содержание соответствующих конституционных норм вместе с остальными участниками процесса, то позиция активного судьи предпочтительней позиции судьи – стороннего наблюдателя. Возможно, это не относится к председательствующему, поскольку он не может оказывать какого-либо давления своим авторитетом.

Решение Конституционного Суда **формируется** в зале судебного заседания, **принимается** в совещательной комнате, **провозглашается** в открытом заседании, **публикуется** в официальных и иных изданиях. Есть еще и техническая сторона оформления решения, которая особенно в вопросах толкования может приобретать существенное значение. Пропуск запятой в тексте дорого может стоить.

Принятие решения осуществляется голосованием в закрытом заседании. Но «проникнуть» в тайну совещания судей и их поименного опроса все-таки можно. Во-первых, закон тщательно расписывает процедуру принятия решения (ст. 72 Закона о Конституционном Суде РФ), а также те требования, которые Суд обязан учесть в самом

¹ См.: Решения и определения на Конституционния съд на Република България. 1994 г. София, 1995. С. 152–155.

решении (ст. 74). Регламент подробно описывает порядок голосования. Во-вторых, мы имеем тексты принятых решений и, что особенно важно, тексты особых мнений судей.

По вопросам толкования конституционных норм не может быть такого положения, чтобы кто-то из судей не выразил своего мнения. А поскольку они могут быть различными, желательно приходить к единому мнению в результате многократных обсуждений в совещательной комнате, возобновления слушания дела или передачи дела палатой на рассмотрение в пленарном заседании (при казуальном толковании Конституции) и т.д. И объективно, и по субъективным причинам это, к сожалению, не всегда возможно. Однако суд обязан помнить о собственном авторитете и об авторитете закона, который подрывается противоречивыми суждениями о нем, а следовательно, в конечном счете увеличивается опасность его невыполнения.

В вопросах толкования конституционных норм представляется опасной позиция, когда Конституционный Суд может изменить свою точку зрения без отмены ранее принятого решения¹. Так сама норма утрачивает значение в силу двусмысленности, а практика будет идти своим путем в силу взаимоуничтожения противоположных позиций Конституционного Суда.

Конституционный Суд не может при вынесении решения проигнорировать результаты официального толкования соответствующих норм другими компетентными органами. Более того, акты нормативного толкования законов могут, на наш взгляд, явиться предметом запроса в Конституционный Суд по вопросу их конституционности, так как это разновидность нормативных правовых актов.

В аспекте повышения авторитета решений Конституционного Суда следует рассматривать место и роль особых мнений судей.

Институт особого мнения судьи Конституционного Суда имеет ряд положительных свойств, вполне оправдывающих его введение в законодательство. Во-первых, он гарантирует свободное волеизъявление судьи, его независимость и равенство прав с другими. Во-вторых, особое мнение способствует поиску истины и отработке прецедентов толкования права. В-третьих, оно позволяет в ряде случаев упрочить мотивировочную часть решения по делу.

Главным негативным моментом особых мнений судей является подрыв авторитета выносимого решения, если судья с ним не согласен. Особенно это касается случаев «массового» несогласия судей.

¹ См.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий. С. 229, 230.

Примером может служить дело о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ¹.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ, рассматривая в кассационном порядке дело по жалобе гражданки Н.А. Елисеевой, пришла к выводу о необходимости обращения в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы». Н.А. Елисеева – депутат Московской областной Думы была отозвана избирателями на основании названного Закона, которым установлен институт отзыва депутата Московской областной Думы (первоначально закрепленный в Законе Московской области от 11 мая 1994 г. «О статусе депутата Московской областной Думы») и определены гарантии прав депутата при рассмотрении предложения о его отзыве, а также порядок организации и проведения процедуры отзыва.

Согласно ч. 2 ст. 11 Конституции РФ государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Конкретизируя это положение, относящееся к основам конституционного строя, ч. 1 ст. 77 Конституции РФ также закрепляет право субъектов РФ устанавливать систему органов государственной власти самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, предусмотренными федеральным законом. При этом ст. 72 (п. «н» ч. 1) относит определение общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Вместе с тем Конституция не запрещает субъектам РФ до принятия соответствующего федерального закона осуществлять самостоятельное правовое регулирование по предметам совместного ведения, включая установление принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти, если это не противоречит основам конституционного строя и не отменяет и не умаляет права и свободы человека и гражданина.

Федеральный закон «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», как следует из его названия и содержания,

¹ ВКС РФ. 1996. № 5. С. 30–47.

принят не в соответствии со ст. 72 (п. «и» ч. 1) и 77 (ч. 1) Конституции РФ, а в соответствии с ее ст. 71 (п. «г»), которая относит установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности к ведению Российской Федерации.

Следовательно, названным Законом не предусматриваются общие для федерального парламента и органов народного представительства в субъектах РФ принципы организации, и поэтому отсутствие в нем института отзыва депутата не препятствует в настоящее время установлению этого института законом субъекта РФ. Принятый в опережающем порядке акт субъекта РФ после издания федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним.

Согласно ч. 3 ст. 3 Конституции РФ высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Следовательно, субъект РФ при отсутствии федерального закона об общих принципах организации системы органов государственной власти вправе учредить институт отзыва депутата представительного органа, рассматриваемый им в качестве одной из форм непосредственной демократии. Установление в законах субъектов РФ института отзыва депутата до принятия такого федерального закона не нарушает предусмотренное Конституцией РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов и не может квалифицироваться как ограничение прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии с ч. 2 ст. 32 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти. Институтом отзыва депутата эти права не ограничиваются, поскольку их содержанием охватывается только процесс избрания, а не последующие отношения между депутатами и избирателями.

Отзыв влечет прекращение полномочий избранного лица как депутата, но не нарушает установленного Конституцией РФ статуса этого лица как гражданина.

Таким образом, установление института отзыва депутата законами субъектов РФ в настоящее время не противоречит Конституции РФ.

Таково разъяснение конституционных норм, которое дает Конституционный Суд в своем постановлении по названному делу. Но одновременно с постановлением опубликованы особые мнения четырех судей (и это в то время, когда Суд заседал в составе девяти судей).

К сожалению, они не лишены политических оценок института отзыва депутата, его эффективности и т.п. Так, по мнению М.В. Баглая, проверку конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» нельзя ограничивать только вопросом о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Не подлежит сомнению, что когда федеральный закон по какому-то вопросу совместного ведения еще не принят, субъект РФ вправе принять опережающий закон с последующим его приведением в соответствие с федеральным законом. Но как раз в силу утверждения Конституционным Судом того, что федеральный закон об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти (что предусмотрено ч. 1 ст. 77 Конституции РФ) до настоящего времени не издан, Суд должен был оценить содержание Закона Московской области с точки зрения его соответствия Конституции РФ. Это тем более необходимо, что при всем кажущемся демократизме право отзыва депутата в своем конкретном содержании не согласуется с ролью и назначением представительной системы в демократическом государстве, каковым Конституция РФ провозгласила Российскую Федерацию (ст. 1).

Отзыв депутата – громоздкий и редко применяемый на практике институт, характерный преимущественно для тоталитарных государств. В демократических государствах он мог бы только вести к нарушению стабильности результатов выборов и служить, при определенных обстоятельствах, инструментом борьбы против политического меньшинства¹.

Позиция М.В. Баглая усилена в своей политической части судьей А.Л. Кононовым. Он указывает, что рассматриваемый в постановлении Конституционного Суда институт отзыва депутата наряду с наказами избирателей и отчетами депутатов является, как известно, характерным признаком так называемого императивного мандата.

Императивный мандат, устанавливая подотчетность и ответственность депутата только перед избирателями своего округа, жестко связывает позицию депутата с местными интересами, волей, наказами и поручениями отдельных групп населения, участвовавших в его избрании.

В своем постановлении по делу Суд сослался на отсутствие упоминания в Конституции РФ института отзыва депутата как на аргу-

¹ Российская газета. 1997. 14 января.

мент в пользу возможности установления отзыва законом субъекта Федерации. Однако, по нашему мнению, вывод должен быть прямо противоположным. Это вытекает также из сравнения с предыдущей Конституцией РСФСР, которая, как и все конституции советского периода, закрепляла положения о наказах, подотчетности и отзыве депутата, создавая видимость народовластия, что называлось «социалистической демократией».

Отказ от императивного мандата в Конституции РФ и в федеральном законодательстве является общим принципом для организации представительных органов государственной власти и в силу ч. 1 ст. 77 Конституции РФ он обязателен и для субъекта РФ.

Процесс отзыва и установленные Законом Московской области правила по существу означают фактический пересмотр результатов выборов, который может быть использован как оппозицией, так и отдельными лицами для дестабилизации работы представительного органа, устранения политических противников, в иных деструктивных целях. Очевидно при этом грубое нарушение принципа народовластия, избирательных и иных конституционных прав граждан¹.

Т.Г. Морщакова также полагает, что институт отзыва может играть отрицательную роль. Но ею предпринята более развернутая попытка доказать, что субъект РФ «не вправе своими законами вводить институт отзыва депутата». Среди юридических аргументов есть совершенно бесспорные, имеющие значение для установления сдержек и противовесов произвольному «политизированному» использованию данного института².

Судья Н.В. Витрук пришел к выводу, что соответствие Конституции (уставу) субъекта РФ положений закона субъекта Федерации об отзыве депутата может быть установлено лишь конституционным (уставным) судом либо аналогичным по характеру органом конституционного контроля субъекта РФ, а при его отсутствии – судами общей юрисдикции. В Московской области не принят устав Московской области. Конституционный Суд РФ не вправе рассматривать вопрос о пробелах в Конституции (уставе) субъекта РФ, давать конституционную оценку такой пробельности. Такого права у Конституционного Суда нет. В силу этого поставленный заявителем перед Конституционным Судом основной вопрос и связанные с ним другие вопросы должны решаться по существу судами общей юрисдикции.

¹ Российская газета. 1997. 14 января.

² Там же.

По существу же он считает институт отзыва и эффективным, и возможным, и соответствующим основам конституционного строя России. Н.В. Витрук разъясняет: «Право устанавливать институт отзыва депутата представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации либо устанавливать запрет на отзыв депутата составляет исключительное право субъекта Российской Федерации. Институт отзыва депутата не является общим принципом организации (формирования, построения, функционирования) законодательных органов государственной власти в Российской Федерации, так как возможность установления отзыва депутата связана лишь с мажоритарной системой формирования представительного (законодательного) органа государственной власти, при других системах его формирования в условиях свободных выборов отзыв депутата может быть невозможным и даже недопустимым. Регулирование отношений по отзыву депутата представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не является предметом совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹.

Статья 76 Закона о Конституционном Суде РФ безоговорочно предписывает опубликование особых мнений судей вместе с решением Конституционного Суда, если судьи не согласны с его решением. Если несогласие касается мотивировочной части, письменное несогласие судьи подлежит опубликованию в Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации и, как следует из текста, необязательно вместе с решением Суда.

Судья **«вправе** письменно изложить свое особое мнение» (выделено мной. – Т.Х.), т.е. он может этого не делать и, следовательно, его мнение не будет доведено до всеобщего сведения. В этом есть свои плюсы и минусы. Представляется наиболее правильным опубликование особых мнений вместе с решением, но только в Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации и без опубликования полного текста в широкой печати.

Поскольку в актах о толковании Конституции имеет содержательное значение не только постановляющая, но и мотивировочная часть, весьма полезными могут оказаться мнения судей, дополняющие (развивающие) мотивировку постановления. Примером может служить мнение Т.Г. Морщаковой по мотивировке постановления Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. по делу о толковании ст. 136

¹ Российская газета. 1997. 14 января.

Конституции РФ¹. Развернутое письменное изложение своей позиции отдельным судьей в понимании конституционных норм особенно ценно там, где высказаны противоречивые мнения разных судей. Так, по делу о толковании ч. 4 ст. 105 и ст. 106 Конституции РФ высказаны особые мнения В.О. Лучина и Ю.Д. Рудкина, не согласных с решением Конституционного Суда и придерживающихся диаметрально противоположных позиций. В этих условиях мнения судей Г.А. Гаджиева и Т.Г. Морщаковой по мотивировке постановления Конституционного Суда выполняли стабилизирующую роль, играя на укрепление авторитета принятого решения².

В качестве общего вывода можно констатировать: в процессуальном оформлении решения Конституционного Суда нет мелочей. Процессуальная сторона обеспечивает материально-правовое содержание принятого решения.

С процессуальной стороны нет никаких обстоятельств, которые бы заставляли Конституционный Суд проявлять «определенную осторожность»³ при принятии к рассмотрению запросов о толковании, отдавая предпочтение иным видам производства⁴.

¹ ВКС РФ. 1995. № 6. С. 15–17.

² ВКС РФ. 1995. № 2–3. С. 12–16.

³ См.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». С. 321.

⁴ Напротив, запрос о толковании Конституции предупреждает возможные негативные последствия для режима конституционной законности. Нельзя не согласиться с В.Б. Исаковым, который представлял Государственную Думу по делу о толковании ст. 136 Конституции РФ и на вопрос председательствовавшего в заседании В.А. Туманова: «Что помешало Государственной Думе принять по этому же поводу закон, который потом мог бы быть, в случае чего, проверен в Конституционном Суде с точки зрения его конституционности, почему Вы предпочли обращение в Суд по вопросу о толковании более свойственному законодательному органу способу решения вопроса, поскольку его компетенция в данной связи не ограничена?» ответил: «Я думаю, что это был бы очень дорогой способ и для законодательных органов, да, наверное, и для Конституционного Суда – подставлять под огонь критики рассмотрение уже принятого закона. Ведь обычно с поправками к Конституции связаны какие-то очень серьезные проблемы, и в таком рассмотрении они были бы отвергнуты и признаны неконституционными. Я считаю, что такой способ неизбежно втянул бы и Конституционный Суд в какой-то мере в политику, сделал бы его инструментом политики. Поэтому мы, с нашей точки зрения, избрали более нейтральную, более спокойную форму, форму обращения за толкованием, которая позволяет решить этот вопрос еще до таких политических бурь, связанных с внесением поправок в Конституцию» (см.: Стенограмма пленарного заседания от 18 октября 1995 г. Текущий архив Конституционного Суда РФ. 1995.)

Глава IV

ПРАКТИКА ТОЛКОВАНИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ

§ 1. Общие итоги практики толкования Конституции Конституционным Судом РФ

Практика деятельности Конституционного Суда РФ уже анализировалась в научной литературе¹. Нас она интересует с точки зрения опыта толкования Конституции. За все время его деятельности (по состоянию на январь 1998 г.) Судом рассмотрено более 90 дел, по обращениям как соответствующих государственных органов, так и граждан. С разбивкой в соответствии с известными периодами функционирования Конституционного Суда это выглядит следующим образом.

С января 1992 г. по сентябрь 1993 г. в порядке действия Закона РСФСР о Конституционном Суде от 12 июля 1991 г. было рассмотрено 27 дел. Большая их часть (19) из сферы абстрактного конституционного контроля касалась проверки конституционности законов и иных актов. Так, Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции РФ два постановления Съезда народных депутатов РФ, шесть законов и постановлений Верховного Совета РФ, два постановления Президиума Верховного Совета РФ, восемь указов Президента РФ, два постановления Правительства РФ, четыре акта высших органов государственной власти республик в составе Российской Федерации.

Немало было сделано и в плане конкретного судебного конституционного контроля. Восемь дел было рассмотрено в связи с индивидуальными жалобами граждан.

¹ См., например: Шульженко Ю.Л. Указ. соч. С. 122–129; Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992–1996 / отв. ред. Т.Г. Морщакова. М., 1997.

По 15 постановлениям и заключениям Конституционного Суда было опубликовано 21 особое мнение судьи. Кстати, работа

Конституционного Суда по новому Закону о Конституционном Суде РФ показывает, что практика заявления особых мнений не уменьшилась. Только по двум постановлениям по делам о толковании Конституции РФ от 23 марта 1995 г. и 12 апреля 1995 г. имеется четыре особых мнения судей¹.

Опыт деятельности Конституционного Суда свидетельствует, что в целом Суд способствовал своими решениями установлению в государстве системы «сдержек и противовесов», ибо в первую очередь следил за реализацией конституционного принципа разделения властей. Например, по ходатайству Президента РФ было рассмотрено дело о проверке конституционности Закона РСФСР от 22 ноября 1991 г. «О внесении изменений и дополнений в ст. 3 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», в соответствии с которой Антимонопольный комитет РФ был выведен из структуры федеральных органов исполнительной власти и подчинен Верховному Совету РФ с одновременным предоставлением ему права назначения Председателя Антимонопольного комитета. Данное изменение Закона было признано не соответствующим Конституции, так как Верховный Совет нарушил принцип разделения властей, компетенцию исполнительных органов².

Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции и акты исполнительной власти по причине вторжения в компетенцию законодательной власти. Примером могут служить его постановления от 14 января 1992 г. относительно Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР»³ и от 30 ноября 1992 г. о проверке конституционности его указов от 23 и 25 августа, 6 ноября 1991 г. о деятельности и имуществе КПСС и КП РСФСР⁴.

Практика Конституционного Суда свидетельствует и о другом основном направлении его деятельности в свете реализации традиционных задач органа конституционного контроля в демократическом правовом государстве. Почти все дела, рассмотренные им, затрагивали вопросы защиты конституционных прав и свобод граждан,

¹ ВКС РФ. 1995. № 2–3. С. 7–11, 23–31.

² ВКС РФ. 1993. № 2–3. С. 13–25.

³ ВКС РФ. 1993. № 1. С. 11–19.

⁴ ВКС РФ. 1993. № 4–5. С. 37–64.

причем как в рамках проводимого абстрактного конституционного контроля (законов, указов Президента и других правовых актов), так и в рамках конкретного конституционного контроля (по индивидуальным жалобам граждан). Причем, разрешая дела, связанные с защитой прав и свобод граждан, Конституционный Суд исходил не только из действующей Конституции, но и из общепризнанных международных принципов и норм, продолжая тем самым линию Комитета конституционного надзора СССР по приближению отечественной правовой системы к мировым стандартам. Например, в ряде решений Конституционного Суда учтены требования Международного пакта о гражданских и политических правах в целях защиты прав граждан на объединение в партии и политические движения, на свободу слова и печати, на референдум¹. Конституционный Суд признал не соответствующей Конституции РФ правоприменительную практику: увольнения граждан с работы по возрасту, квалифицировав их как дискриминацию в постановлении от 4 февраля 1992 г.²; установления ограничений обжалования незаконных увольнений с работы, выселения из незаконно занятых жилых помещений с санкции прокурора без права судебного обжалования такой санкции, наложения дисциплинарных взысканий на работников прокуратуры, посчитав их ограничением права граждан на судебную защиту (постановления от 23 июня 1992 г., от 5 февраля и от 16 апреля 1993 г.³); ограничения возмещения причиненного ущерба определенным сроком выплаты при восстановлении незаконно уволенных на работе (постановление от 27 января 1993 г.)⁴.

Примерно 1/3 решений Конституционного Суда рассматриваемого периода посвящена федеративным проблемам. Но его деятельность была направлена не только на сохранение целостности государства, как это было характерно для союзных органов, но и на укрепление статуса субъектов РФ.

Защищая верховенство Конституции РФ, Конституционный Суд рассмотрел Декларацию о независимости и суверенитете и ряд других актов Республики Татарстан, акты Верховного Совета Северо-Осетинской ССР и Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики⁵.

¹ См., например: ВКС РФ. 1993. № 4–5. С. 2–64; № 6. С. 2–47; 1994. № 1. С. 12–24; № 2–3. С. 33–52; 60–95.

² ВКС РФ. 1993. № 1. С. 29–39.

³ ВКС РФ. 1993. № 2–3. С. 41–52; 1994. № 1. С. 4–11; 1994. № 2–3. С. 24–32.

⁴ ВКС РФ. 1993. № 2–3. С. 56–64.

⁵ ВКС РФ. 1993. № 1. С. 40–57; 1994. № 6. С. 18–39.

В плане защиты прав субъектов РФ можно привести постановление Конституционного Суда от 11 мая 1993 г. о признании права Чукотского автономного округа на непосредственное вхождение в Российскую Федерацию в качестве ее субъекта¹. В этой связи интересны постановление от 7 июня 1993 г. о праве Челябинской области как субъекта Российской Федерации² и постановления от 19 мая 1992 г. и от 3 апреля 1993 г.³ о праве г. Москвы как субъекта РФ.

В рамках первого периода функционирования Конституционного Суда РФ можно говорить только о практике казуального толкования Конституции, хотя по важности дел, истолкованных и примененных Конституционным Судом положений Конституции оно, как уже отмечалось, не менее значимо, чем нормативное толкование.

Главный итог в свете рассматриваемой проблемы: благодаря деятельности Конституционного Суда РФ, впервые за всю историю страны Конституция России стала превращаться из набора пропагандистских лозунгов в реально действующий правовой документ, обладающий высшей юридической силой и способный стать действенным средством защиты конституционного строя, прав и свобод граждан. Основной Закон государства стал объектом толкования, которое способствует его полноценной реализации. Если ранее можно было с определенной натяжкой говорить о практике толкования Конституции (может быть, только в учебных или научных целях), то деятельность Конституционного Суда, которому предшествовал опыт Комитета конституционного надзора СССР, перевела ее в плоскость правоприменения. Как следует из данных о результативности постановлений Конституционного Суда, большинство из них исполнялось всеми тремя ветвями власти – законодательной, исполнительной и судебной. Но даже в тех случаях, когда неконституционные акты своевременно не отменялись, правоприменительная практика начала действовать в соответствии с позицией, занятой Конституционным Судом, толкованием Конституции, на котором базировались его решения. В этих случаях общие суды оказывались перед дилеммой – продолжать применять акты, признанные Конституционным Судом неконституционными, и тем самым сознательно продолжать нарушать Конституцию либо руководствоваться Конституцией как высшим правом страны. И стало происходить, казалось бы, невозможное: под воздействием Конституционного Суда в общих судах возникла тен-

¹ ВКС РФ. 1994. № 2–3. С. 54–59.

² ВКС РФ. 1994. № 4–5. С. 37–53.

³ ВКС РФ. 1994. № 2–3. С. 4–12; 1994. № 2–3. С. 8–19.

денция к непосредственному толкованию и применению норм Конституции при решении конкретных дел. «Без преувеличения можно говорить сейчас о подлинной революции, медленно и мучительно происходящей в умах российских (фактически – советских) судей.

Чтобы осознать все значение этого феномена, следует помнить, что речь идет о людях, которые в течение десятилетий работали в условиях «телефонного права», когда высшим законом для них была не Конституция и даже не закон, а последнее указание ближайшего партийного начальства или ведомственная инструкция»¹.

Деятельность Конституционного Суда – один из первых опытов толкования Конституции с учетом международных стандартов в области прав человека, которые согласно той же Конституции обладают приоритетом перед внутренним законом и могут применяться непосредственно. Это тоже совершенно новое явление в судебной практике России. Вслед за Конституционным Судом общие суды, как отмечено в постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации и осуществлении правосудия»², руководствуются нормами международного права.

Рассматриваемая практика Конституционного Суда имела значение для самого суда. Толкование в ходе рассмотрения дел на основе старой Конституции выявило правовые приоритеты, определяющие главную линию в понимании основных конституционных ценностей. Казуальная интерпретация соответствующих норм Конституции, базируясь на известных закономерностях, свойственных юридическим методам исследования (к каковым относится и толкование права), способствовала выработке общей правовой позиции суда, лишенной каких-либо политических мотивов и основанной исключительно на праве, в чем и была ее убедительность. В первую очередь, это касается правозащитных дел, рассмотренных Конституционным Судом, практика по которым во многом благодаря высококвалифицированному толкованию Конституции и других нормативных актов была подлинной школой беспристрастного правосудия. Этим она выгодно отличалась от практики по делам, связанным с разделением властей, в которых судьи позволили сделать себя участниками политических конфликтов.

¹ Аметистов Э.М. Защита социальных прав человека в Конституционном Суде Российской Федерации: первые итоги и дальнейшие перспективы // ВКС РФ. 1995. № 4. С. 31.

² Российская газета. 1995. 28 декабря.

Полагаем, что опыт казуального толкования Конституции способствовал обеспечению высокого уровня нормативного толкования Основного Закона в соответствии с новым полномочием Конституционного Суда в соответствии с Законом от 12 июля 1994 г. о Конституционном Суде РФ. Безусловно, сохранило свое значение достигнутое Конституционным Судом при решении конкретных дел понимание основных конституционных ценностей, прежде всего касающихся защиты прав и свобод человека; приемы, способы и принципы толкования Конституции, оправдавшие себя в первый период его деятельности. Так, решения Конституционного Суда по индивидуальным жалобам граждан как бы «узаконили» пределы толкования Конституции и соответственно границы судебного вмешательства в сферу правового регулирования социально-экономических прав граждан. Например, Конституционный Суд обсуждал проблему индексации вкладов населения в рамках дела о проверке конституционности Закона РСФСР от 24 октября 1991 г. «Об индексации денежных доходов и сбережений граждан в РСФСР» и постановления Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. «О порядке введения в действие Закона РСФСР «Об индексации денежных доходов и сбережений граждан в РСФСР», постановления Съезда народных депутатов РФ от 27 марта 1993 г. «О компенсации и восстановлении сбережений граждан Российской Федерации» и Указа Президента РФ от 28 марта 1993 г. «О защите сбережений граждан Российской Федерации»¹. Толкуя ст. 13 и 52 Конституции РФ, Суд признал, что несоблюдение порядка введения в действие и неприменение всех требований, предусмотренных ст. 1 и 2 Закона РСФСР «Об индексации денежных доходов и сбережений граждан в РСФСР», нарушают основные права граждан, закрепленные в указанных статьях Конституции. Верховному Совету и Совету Министров – Правительству РФ было указано на нарушение ими обязанностей, предусмотренных ст. 4, п. 7 ч. 1 ст. 109, п. 1, 2 и 3 ч. 2 ст. 125, ст. 127 Конституции РФ, а также на необходимость разработки и принятия мер, направленных на реализацию Закона РСФСР «Об индексации денежных доходов и сбережений граждан в РСФСР», с учетом всех возможных путей и механизмов по поддержанию покупательной способности сбережений граждан.

Решение не бесспорно, но имеет принципиальное значение. Конституционный Суд «вторгся» в сферу действия социальной функции государства, ограниченной его конкретными возможностями и бюд-

¹ ВКС РФ. 1994. № 4–5. С. 12–16.

жетом. Думается, что только само государство может определить свои социальные обязательства. Позиция Конституционного Суда обусловлена его ориентацией на приоритет защиты прав и свобод граждан, закрепленных Конституцией. Эта его линия просматривается и в следующий период деятельности. Примером тому является упоминавшееся выше дело о проверке конституционности п. 3 ст. 1 Закона РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча», исходя из которого льготы жертв чернобыльской аварии были перенесены на граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча. Это также сфера действия социальной функции государства, в рамках которой оно вольно решать, кому какие льготы предоставлять. Однако Конституционный Суд вновь счел возможным скорректировать действия государства, основываясь на толковании Конституции и учитывая интересы граждан.

Эти примеры наглядно иллюстрируют, что ни в коем случае нельзя противопоставлять первый период деятельности Конституционного Суда РФ и нынешний, ибо защищаемые им конституционные ценности в основном остались неизменными. Развивая свои основные направления деятельности, Конституционный Суд продолжает отстаивать передовые конституционные позиции.

Итак, далее с марта по декабрь 1995 г. в Конституционном Суде было рассмотрено 19 дел. Из них по обращениям соответствующих государственных органов – 10 дел, в том числе 4 дела о толковании Конституции и 1 дело по запросу Суда; по обращениям граждан – 9 дел.

В 1996 г. из рассмотренных 23 дел по обращениям государственных органов было 14 дел, в том числе 1 дело о толковании Конституции и 3 – по запросам судов; по обращениям граждан – 9 дел.

В 1997 г. 21 дело завершилось принятием итоговых постановлений. Рассмотрено 17 дел по обращениям государственных органов, в том числе 1 дело – о толковании Конституции и 3 дела – по запросам судов; 4 – по жалобам на нарушения конституционных прав и свобод граждан.

Помимо дел о толковании Конституции Конституционный Суд рассмотрел дела о конституционности федеральных законов, нормативных актов Президента, Правительства Российской Федерации; о соответствии Конституции Российской Федерации уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федера-

ции; по жалобам граждан, профсоюза на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

Конституционным Судом были признаны не соответствующими Конституции РФ ряд положений законов Российской Федерации, отдельные положения ГК РСФСР, ЖК, УК и УПК РСФСР, некоторые положения постановлений Правительства РФ, а также уставов края и области, законов республик, постановлений областной Думы.

По рассмотренным в 1995–1996 гг. делам судьями было заявлено 29 особых мнений и 6 мнений по принятым решениям. Наибольшее количество особых мнений (8) было заявлено по делу о проверке конституционности указов Президента РФ о Чечне.

Нормативное толкование Конституции РФ касалось гл. 5 «Федеральное Собрание» (ст. 103, 105, 106, 107), гл. 3 «Федеративное устройство» (ст. 66), гл. 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» (ст. 136, 137). Для сравнения заметим, что Конституционный суд Болгарии за период с 1991 по 1992 г. вынес 23 решения, девять из них посвящены толкованию Конституции, дано разъяснение 11 статей Конституции¹. В 1994 г. он рассмотрел шесть дел о толковании Конституции по специальному запросу, интерпретировав при этом 14 статей Основного закона². Толковались различные разделы Конституции, в том числе о взаимоотношениях церкви и государства, о сроке полномочий спикера парламента, статусе парламентария, о сроке полномочий правительства, о пребывании иностранных войск на территории страны или прохождении через нее.

Субъектами запросов о толковании Конституции РФ выступали: Совет Федерации Федерального Собрания РФ относительно ст. 105, 106; Государственная Дума Федерального Собрания (ст. 103, 105, 107, 108, 117, 135, 136, 137). С запросами о толковании ст. 107 Конституции РФ обратились Государственная Дума и Совет Федерации, а также Президент РФ. Таким образом, запросы в основном исходили от парламента, что соответствует практике того же Конституционного суда Болгарии. Так, в 1991–1992 гг. из девяти дел о толковании Конституции семь рассмотрено по запросам депутатов Народного собрания Болгарии, по одному – по запросу Президента и Главного проку-

¹ См.: Решения и определения на Конституционния Съд на Република България. 1991–1992. София, 1995.

² См.: Решения и определения на Конституционния Съд на Република България. 1994. София, 1995.

рора. В 1994 г. из шести дел о толковании Конституции пять возбуждено по запросам депутатов Народного собрания и только одно инициировано Советом Министров.

Из 23 дел в 1996 г. Конституционным Судом РФ по обращениям граждан рассмотрено девять дел, по запросам Президента РФ – четыре (о толковании и проверке конституционности нормативных актов), Совета Федерации – одно (о толковании), Государственной Думы – два (о толковании и проверке конституционности нормативных актов), Верховного Суда РФ – одно (о проверке конституционности нормативных актов), субъектов РФ – шесть (о проверке конституционности нормативных актов).

Следовательно, дел по специальному запросу о толковании Конституции сравнительно немного, но такое толкование постоянно осуществляется в процессе отправления конституционного правосудия Конституционным Судом. Как уже отмечалось, толкование Конституции в ходе определения конституционности тех или иных нормативных актов имеет практически такое же значение, как и нормативное толкование. Прямым подтверждением тому является, например, определение Конституционного Суда РФ о прекращении производства по делу о толковании ч. 2 ст. 76 Конституции РФ от 19 апреля 1996 г., в котором говорится, что Законодательное собрание Краснодарского края, руководствуясь ст. 44 Закона о Конституционном Суде РФ, приняло постановление об отзыве своего запроса, учитывая, что в постановлении Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Читинской области было разъяснено положение ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, которое являлось предметом запроса¹.

Заслуживают внимания дела о толковании Конституции, рассмотренные Конституционным Судом и завершившиеся принятием отказного определения. Здесь инициативу запросов, помимо Федерального Собрания, проявили законодательные собрания субъектов РФ. Они касались таких глав Конституции РФ, как «Федеральное Собрание» (ч. 2 ст. 95, п. 7 и 8 ст. 96, ч. 1 ст. 102), «Федеративное устройство» (ч. 1 ст. 74, ч. 2 ст. 76) и гл. 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» (ч. 1 ст. 131); кроме того, речь шла о возможности нормативного толкования Конституционным Судом разд. II Конституции РФ «Заключительные и переходные положения» (формирование Совета Федерации).

¹ См.: Текущий архив Конституционного Суда РФ. 1995.

Основанием к отказу в принятии к рассмотрению запроса о толковании Конституции прежде всего являлось отнесение вопросов, поставленных в запросах, к ведению законодательных органов. Так, в определении от 2 ноября 1995 г. об отказе в принятии к рассмотрению запросов Законодательного собрания Ивановской области о толковании п. «л» ч. 1 ст. 72, ч. 3 и 4 ст. 129, ч. 4 ст. 15, ч. 1, 2, 5 ст. 32, ч. 1 ст. 47, ч. 2 ст. 76, п. «е» ст. 83, п. «ж» и «з» ч. 1 ст. 102, ст. 119, ч. 2 ст. 121, ч. 1, 2 ст. 128 Конституции РФ указывалось, что заявитель просил дать в одном решении толкование ряда положений, каждое из которых имеет самостоятельное значение и свой предмет регулирования. Это противоречит ст. 48 Закона о Конституционном Суде РФ. Кроме того, в запросах поставлены вопросы, содержательный ответ на которые должен быть дан законодательным путем¹. Аналогично определение от 4 декабря 1995 г. об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации Федерального Собрания РФ о толковании ст. 106 Конституции РФ. В запросе ставился вопрос о том, вправе ли Совет Федерации устанавливать нормы и критерии, позволяющие относить принятые Государственной Думой законы к законам, перечень которых установлен в ст. 106 Конституции РФ. По мнению Конституционного Суда, это необходимо урегулировать федеральным законом².

Другим основанием для отказа в толковании Конституции являлась подмена запросом о толковании требования о проверке конституционности нормативного акта. Примером может служить определение от 4 декабря 1995 г. об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации Федерального Собрания РФ о толковании п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ. Заявитель ставил вопрос, следует ли Совету Федерации принимать решение о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами России. Как отметил Конституционный Суд, поставленные вопросы в принципе решены в Федеральном законе от 23 июня 1995 г. «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» и рассмотрение запроса означало бы оценку конституционности этого Закона в ненадлежащей процедуре, в то время как его конституционность ни по форме, ни по содержанию заявителем не оспаривается³.

¹ См.: Текущий архив Конституционного Суда РФ. 1995.

² Там же.

³ Там же.

Как уже отмечалось, основанием к отказу может явиться толкование, данное ранее в решениях Конституционного Суда и в связи с отзывом запроса.

Уяснение Конституции имеет место не только при отказе в нормативном толковании, но и по другим обращениям в Конституционный Суд. Например, чтобы определить неподведомственность дела Конституционному Суду, интерпретируются нормы Конституции о его компетенции, Закона о Конституционном Суде РФ. Из 50 отказных определений, принятых Конституционным Судом по обращениям граждан за период с января по сентябрь 1997 г., в 24 случаях они выносились по основаниям их неподведомственности Конституционному Суду. Всего в 1997 г. вынесено 120 отказных определений, в том числе по жалобам граждан и их объединений – 88, по запросу Президента РФ – 1, по запросам Государственной Думы – 3, по запросам группы депутатов Государственной Думы – два, по запросам Совета Федерации – одно, по запросам органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации – 15, по запросам судов – 10.

Анализ практики деятельности Конституционного Суда позволяет сделать и другие выводы. Учитывая, что Конституционный Суд работает на «давальческом сырье», т.е. не может рассматривать дела по собственной инициативе, субъектам, уполномоченным обращаться в Конституционный Суд с запросами о толковании Конституции, следует активизировать свою деятельность. Это необходимо как по причинам, по которым вообще нужно толкование Конституции (см. гл. I настоящей работы), так и в связи с ограниченным действием толкования Конституции, данного в ходе проверки конституционности нормативных актов. Нормативное толкование Конституции предупреждает, уменьшает потребность в запросах о проверке конституционности нормативных актов и как следствие – минимизируются случаи их отмены. Поскольку действие нормативного толкования Конституции безусловно шире и оно действует как неотъемлемая часть толкуемой конституционной нормы¹ – это дает больший «предупредительный» эффект, чем «отстрел» отдельных неконституционных актов. Толкование Конституции по специальному запросу способно существенно сократить количество последних.

¹ Например, Конституционный Суд РФ в своем постановлении по делу о толковании ст. 107 Конституции РФ наряду с ее положениями и ст. 105 в п. 4 резолютивной части ссылается на толкование ч. 4 ст. 105 о 14-дневном сроке рассмотрения закона, которое дано в постановлении Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. См.: ВКС РФ. 1996. № 3. С. 13.

Сказанное имеет важное значение для указанных органов в свете их права внесения предложений о поправках к Конституции РФ. Входя с запросом о толковании Конституции, они тем самым вносят аутентичный момент в ее судебное толкование, так как законодательные органы обладают видением перспектив законотворческой деятельности, имеют конкретную программу по развитию федерального законодательства, указывая на нормы Конституции, нуждающиеся в уточнении, толковании, тем самым «развивают» Конституцию с учетом этих перспектив. Как отмечалось выше, данный путь целесообразнее и уж, конечно, «экономичнее». Полагаем, что можно было бы избежать вала дел по уставам субъектов РФ, будь соответствующее толкование конституционных норм. Это ли не работа для аппарата Президента, готовящего его запросы, и других уполномоченных органов на благо защиты Конституции, конституционного строя?

Конечно, как прецедент толкования решение по конкретному делу имеет значение и для других субъектов. Но, во-первых, есть и противники такого понимания, во-вторых, на практике остальные субъекты, помимо адресатов постановления Конституционного Суда, вполне могут обойти его. В случае нормативного толкования это невозможно, труднее во всяком случае, как и обойти Конституцию. В этом смысле примером служит дело о проверке конституционности ряда положений Устава Тюменской области. Конституционный Суд своим определением от 17 июля 1996 г. отложил рассмотрение дела до урегулирования отношений Тюменской области и входящих в ее состав Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов на основе федерального закона и (или) договора (договоров) между органами государственной власти автономных округов и, соответственно, органами государственной власти области¹. По мнению Генерального прокурора Ю.И. Скуратова, высказанному им в выступлении на Ученом совете Института государства и права РАН 6 декабря 1996 г., следовало обращаться с запросом о толковании ст. 5 Конституции РФ, тогда не было бы отказа и вопрос был бы решен в принципе, а не применительно к конкретному делу. Кстати, это еще и очередное подтверждение необходимости включения Генерального прокурора в состав субъектов, имеющих право обращения с запросом в Конституционный Суд. О необходимости идти в данном случае путем толкования Конституции свидетельствует и указанное определение Конституционного Суда. В нем, в частности, уже дается толкование Конституции, когда говорится, что «закрепленное Консти-

¹ ВКС РФ. 1996. № 4. С. 32.

туцией Российской Федерации вхождение автономного округа в край (область) предполагает особую государственно-правовую связь между ними», что Конституция РФ отдает предпочтение урегулированию самими субъектами РФ имеющихся между ними разногласий как основанному на равноправии способу¹. Позднее в постановлении Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. было дано нормативное толкование содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области.

Согласно Закону о Конституционном Суде РФ толкование Конституции дается в пленарном заседании, хотя, как уже отмечалось, оно имеет место и в ходе осуществления других функций Конституционного Суда. Так, упоминавшееся выше дело о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ (24 декабря 1996 г.) рассматривалось первой палатой Конституционного Суда в составе девяти судей, среди которых, к сожалению, не были представлены все конституционалисты (мы нисколько не хотим принизить авторитет остальных судей, высококвалифицированных юристов, лишь полагаем необходимым учитывать специализацию каждого из них при рассмотрении той или иной категории дел). В то время как речь шла по сути о толковании не отдельных положений Конституции, а важного института конституционного права. В связи с этим полагаем необходимым шире использовать возможности переноса рассмотрения некоторых дел из палаты в пленарное заседание. Это может быть оправдано принципиальной важностью рассматриваемых проблем, требующих толкования целого ряда норм Конституции, когда затрагивается институт конституционного права, а не отдельная норма. Возможно, в законе следует предусмотреть вариант возвращения к вопросу, где рассматривать дело, если указанные особые обстоятельства выявятся до начала слушания в палате. Закон предусматривает передачу дела в палату Конституционного Суда на рассмотрение в пленарном заседании в случае, если большинство участвующих в заседании палаты судей склоняются к необходимости принять решение, не соответствующее правовой позиции, выраженной в ранее принятых решениях Конституционного Суда (ст. 73 Закона о Конституционном Суде РФ). Подобное правило известно и законодательству некоторых других стран. К примеру, согласно ст. 13 Органического закона Испании о Конституционном суде палата мо-

¹ Там же. С. 31, 32.

жет передать дело на рассмотрение Пленума, лишь если она сочтет необходимым отступить по какому-либо пункту от предшествующей конституционной доктрины¹.

В рассмотрении указанного дела, как отмечалось, участвовало девять судей, при этом вынесено четыре особых мнения. Более того, согласно закону вынесенное постановление считается решением Конституционного Суда. Это еще один довод в пользу необходимости передачи «спорных» вопросов в смысле толкования Конституции, ее норм и важнейших институтов на рассмотрение в пленарном заседании Конституционного Суда. Правда, здесь возникает немало вопросов, в частности, начинать ли весь процесс снова или ввести особую «усеченную» форму с учетом проделанной подготовительной работы. Так или иначе, когда речь идет о столь серьезной интерпретации Конституции, она должна быть усилена позицией Пленума Конституционного Суда РФ, придав полновесность и авторитет решению единственного по Конституции субъекта ее официального толкования, в противном случае «судебный процесс» не завершится. Как минимум, это может потребовать разъяснения решения Конституционного Суда в порядке ст. 83 Закона о Конституционном Суде РФ² либо вызовет поток аналогичных дел и, что еще хуже, разные интерпретации норм Конституции в процессе ее реализации.

Согласно ст. 6 Закона решения Конституционного Суда обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. Они окончательны и вступают в силу немедленно после провозглашения (ст. 79)³.

¹ См.: Испания. Конституция и законодательные акты / под ред. Н.Н. Разумовича. М., 1982. С. 116.

² Таких разъяснений пока немного. Так, было определение Конституционного Суда РФ от 7 октября 1997 г. о разъяснении постановления Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1996 г. по делу о проверке конституционности ст. 418 УПК РСФСР в связи с запросом Каратузского районного суда Красноярского края.

Закон не предусматривает возможность возбуждения вопроса о разъяснении решения Конституционного Суда самими судьями, чтобы избежать корректировки ранее принятых решений в угоду политической конъюнктуры, их «подгонки» под новые социальные условия. Разъяснение возможно только по ходатайству органов и лиц, имеющих право на обращение в Конституционный Суд РФ, других органов и лиц, которым оно направлено.

³ Вместе с тем замечено, что в соответствии с ч. 3 ст. 46 Конституции РФ не исключена возможность обжалования решений Конституционного Суда в установленном порядке в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека. См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1997. С. 649.

К сожалению, действенного механизма, обеспечивающего исполнение решений Конституционного Суда, пока не существует. Это обусловлено специфической природой решений Конституционного Суда. Как уже было замечено, эти решения, в сущности, мало чем отличаются по последствиям и механизму реализации от законов, указов Президента, иных нормативных актов, которыми отменяются те или иные правовые нормы, а следовательно, обеспечение их исполнения должно быть таким же, каково оно применительно к законам.

Хотя Закон о Конституционном Суде РСФСР 1991 г. прямо не говорил об этом, складывался специфический порядок исполнения решений Конституционного Суда. Закон констатировал обязательность решений и требований Конституционного Суда, предусматривая особый порядок действия некоторых из них. К примеру, исполнение заключения Конституционного Суда предполагало обязательное доведение его до сведения Президента РФ, народных депутатов; рассмотрение Съездом народных депутатов РФ или Верховным Советом с принятием постановления по их существу. Учет заключения являлся необходимым условием при принятии решений Президентом РФ, народными депутатами по затронутым в нем вопросам (п. 2 ст. 8).

Требования Конституционного Суда или его Председателя о приостановлении процесса ратификации международного договора, действия нормативных актов, решений, разъяснений, указаний и иных актов (п. 5 ст. 8) подлежали безотлагательному рассмотрению органами и должностными лицами, которым они адресованы, но их исполнение обязательным не объявлялось.

Закон 1991 г. устанавливал общий месячный срок для рассмотрения актов Конституционного Суда и специальные сроки, например, по посланиям Суда (ст. 54).

В п. 7 ст. Закона в общем виде говорилось об ответственности за отказ от рассмотрения или исполнения, нарушение соответствующих сроков, неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, представлений или требований Конституционного Суда, а также умышленное введение его в заблуждение.

В целом можно констатировать, что механизм исполнения решений Конституционного Суда был не доработан. Свидетельство тому – игнорирование решения Конституционного Суда по известным актам Республики Татарстан, связанным с проведением референдума о государственном статусе Татарстана органами власти республики. Поэтому тогда же родился проект Закона РФ «Об обеспечении исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации».

Проект был краток, но отличался конкретным характером. Предусматривались разнообразные санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение решений Конституционного Суда, принимаемые, однако, не самим Судом, а по его решениям другими органами. Например, Верховный Совет должен был самостоятельно решать вопрос об отзыве или освобождении лица от должности (п. 2 ст. 2). На должностное лицо в соответствии с решением Конституционного Суда народным судом мог быть наложен административный штраф (п. 4 ст. 3), возможно было возмещение ущерба, причиненного в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения постановления Конституционного Суда (ст. 5). В случае установления Конституционным Судом серьезного или повторного нарушения Конституции РФ представительным органом Верховный Совет должен был прекратить его полномочия (ст. 4).

Основной чертой проекта являлось то, что санкции должны были реализовываться не Конституционным Судом РФ, а другими органами. Правда, в зарубежных странах тоже предусмотрен порядок, согласно которому исполнение решений конституционных судов может быть возложено на других субъектов. В Австрии оно возлагается на федерального Президента или реализуется обычными судами (ст. 146.1 Конституции Австрии). Из сферы действия проекта Закона «Об обеспечении исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации» выпадали государственные органы Федерации, а именно на этом уровне в первую очередь должно было бы быть обеспечено безусловное исполнение решений «третьей власти». Тем более что осуществление столь серьезных санкций при посредстве Конституционного Суда другими государственными органами в отношении суверенных республик в составе Российской Федерации, пока действовала Конституция РСФСР 1978 г., было бы в правовом смысле недостаточно обоснованным.

Другая причина, по которой установление специальной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение решений Конституционного Суда оказывается столь сложным, заключается в особенностях субъектов, которым адресуются эти решения. Ими являются чаще всего высшие органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов или же руководители этих органов, содержание и правовой режим деятельности которых, а также основания, порядок и условия их привлечения к ответственности весьма специфичны. Очевидно, что для этих субъектов главным видом ответственности может быть ответственность политическая, заключа-

ющаяся в отказе им в повторном избрании или назначении на соответствующие должности.

Действующий Закон о Конституционном Суде РФ устанавливает юридическую ответственность за неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда (ст. 81). Такая ответственность предусматривается федеральным законом, но он еще не принят. По нашему мнению, в нем следует определить конкретные формы ответственности за неисполнение решений Конституционного Суда, хотя в ближайшем будущем они обречены на неэффективность по указанным выше причинам и в связи с отсутствием в обществе и государстве атмосферы уважения к праву, Конституции, соблюдения и защиты прав и свобод граждан.

Согласно ч. 1 и 2 ст. 79 Закона о Конституционном Суде РФ решение Конституционного Суда окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения и действует непосредственно. Тем не менее некоторые решения или их части требуют принятия мер по их исполнению. Например, исполнено постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края от 18 января 1996 г. Пункт 1 резолютивной части данного постановления действует непосредственно. В нем говорится: «Признать соответствующими Конституции Российской Федерации следующие нормы Устава (Основного закона) Алтайского Края: статью 44; статью 45 (в редакции от 2 октября 1995 года); абзацы 11 и 12 статьи 73; статью 77; часть вторую статьи 81; часть вторую статьи 84 при условии, что она предполагает освобождение главы администрации от должности лишь на основании вступившего в силу решения суда о незаконности его действий или решений либо временное его отстранение от должности до вынесения приговора по обвинению в совершении преступления; статью 85 как не устанавливающую обязательность ухода в отставку должностных лиц, которым Законодательное собрание выразило недоверие; часть вторую статьи 87 постольку, поскольку она не вводит общую подотчетность исполнительной власти по всем вопросам ее компетенции власти законодательной, с правом последней давать какие-либо указания или принимать решения, непосредственно влекущие ответственность должностных лиц исполнительной власти»¹.

Суд также решил: «Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статье 10, следующие нормы Устава (Ос-

¹ ВКС РФ. 1996. № 1. С. 21.

нового закона) Алтайского края: абзац 2 части четвертой статьи 71 в части, предусматривающей полномочие председателя Законодательного собрания подписывать законы края; часть третью статьи 81 в части, требующей согласия Законодательного собрания на освобождение от должности перечисленных в ней должностных лиц; абзац 2 части первой статьи 82.

Признать часть вторую статьи 83 Устава (Основного закона) Алтайского края не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 5 (часть 3), 10 и 77»¹. В соответствии с этим пунктом на 21-й сессии Алтайского краевого Законодательного собрания 25 марта 1996 г. во исполнение данного постановления был принят в окончательной редакции Закон Алтайского края «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Алтайского края».

Также исполнено постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 1996 г. по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 1 Закона РФ от 20 мая 1993 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» в связи с жалобой гражданина В.С. Корнилова, о чем упоминалось выше. Пункт 1 резолютивной части постановления о признании не соответствующим Конституции РФ положений п. 3 ст. 1 Закона РФ от 20 мая 1993 г. как исключаящий распространение Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции от 18 июня 1992 г.) на граждан, эвакуированных (переселенных) в пределах населенных пунктов, действует непосредственно.

Согласно п. 2 данного постановления в соответствии с ч. 2 ст. 100 Закона о Конституционном Суде РФ дело гражданина В. С. Корнилова пересмотрено 2 апреля 1996 г. Миасским горнарсудом. Вынесено определение об утверждении мирового соглашения между В.С. Корниловым и Главным управлением социальной защиты населения области. В соответствии с постановлением от 11 марта 1996 г. и определением Миасского городского народного суда от 2 апреля 1996 г. был решен вопрос о выдаче ему удостоверения как пострадавшему от воздействия радиации в результате аварии на ПО «Маяк» в 1957–1958 гг.

Пункт 3 решения – об отмене на основании данного постановления положений нормативных актов в части, основанной на призна-

¹ ВКС РФ. 1996. № 1. С. 21.

нии неконституционными положений, указанных в п. 1 (положений п. 3 ст. 1 Закона от 20 мая 1993 г.), либо воспроизводящей его или содержащей такое же положение – действует непосредственно. Эти положения нормативных актов не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

В соответствии с п. 4 Федеральному Собранию РФ надлежало внести изменения в этот закон. Государственная Дума приняла Федеральный закон о внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча», одобренный Советом Федерации 15 мая 1996 г.

Практика показывает, что иногда исполнение постановления Конституционного Суда сопряжено с необходимостью его разъяснения. Примером служит постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности п. 5 ч. 2 ст. 371, ч. 3 ст. 374 и п. 4 ч. 2 ст. 384 УПК РСФСР в связи с жалобами граждан К.М. Кульнева, В.С. Лалуева, Ю.В. Лукашова и И.П. Серебренникова¹. Суд постановил, что уголовные дела указанных граждан, разрешенные на основании признанного неконституционным п. 4 ч. 2 ст. 384 УПК РСФСР, подлежат пересмотру. Однако в пересмотре дел граждан, обращавшихся в Конституционный Суд, было отказано. Полагая, что причиной отказа в пересмотре дела явилось неправильное истолкование правоприменительными органами постановления Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1996 г., И.П. Серебренников просил «официально разъяснить, при наличии каких условий и в каком порядке данное постановление подлежит исполнению»².

Что касается нормативного толкования Конституции, данного Конституционным Судом, то согласно Закону о Конституционном Суде РФ оно является официальным и общеобязательным, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно (ст. 79). Например, постановление Конституционного Суда РФ по делу о толковании отдельных положений ст. 107 Конституции РФ³ можно

¹ ВКС РФ. 1996. № 2.

² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 6 июня 1997 г. о разъяснении постановления Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности п. 5 ч. 2 ст. 371, ч. 3 ст. 374 и п. 4 ч. 2 ст. 384 УПК РСФСР в связи с жалобами граждан К.М. Кульнева, В.С. Лалуева, Ю.В. Лукашова и И.П. Серебренникова // Текущий архив Конституционного Суда РФ. 1997.

³ ВКС РФ. 1996. № 3. С. 5–14.

считать исполненным. Все пункты резолютивной части данного постановления действуют непосредственно и исполнительных действий не требуют. Условием его реализации является опубликование в Российской газете 5 мая 1996 г.; Собрании законодательства Российской Федерации за 1996 г., № 18, ст. 2253; Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации за 1996 г., № 3. Это касается исполнения всех решений Конституционного Суда РФ.

Как свидетельствует практика вынесения определений об отказе в принятии обращения к рассмотрению по вопросу, который ранее был разрешен постановлением Конституционного Суда, но оно оказалось не исполненным, что и повлекло повторное обращение заявителя в суд, механизм исполнения решений Конституционного Суда нуждается в совершенствовании в законодательном порядке.

Таким образом, анализ практики толкования Конституции РФ позволяет сделать следующие выводы:

1. Первый период деятельности Конституционного Суда представляет собой опыт казуального толкования Конституции, которое впервые в истории России способствовало превращению Основного Закона в реально действующий правовой документ, обладающий высшей юридической силой.

Принципы казуального толкования Конституции, способы и приемы интерпретации, используемые Конституционным Судом, получили дальнейшее развитие в последующей его практике толкования Основного Закона.

Практика Конституционного Суда подтверждает юридическое значение казуального толкования, например, наличие последнего может служить основанием для отказа в нормативном толковании соответствующей конституционной нормы.

Актов нормативного толкования сравнительно немного, и основными субъектами запросов являются законодательные органы. Тем не менее следует активизировать их деятельность в плане запросов о толковании, так как значение последнего шире казуального. Нормативное толкование минимизирует потребности в запросах о проверке конституционности нормативных актов и уменьшает случаи их отмены.

В тех случаях, когда казуальное толкование касается важных конституционных норм, конституционных институтов, целесообразно слушание дела переносить из палаты в пленарное заседание Конституционного Суда.

Природа решений Конституционного Суда РФ такова, что обеспечение их исполнения должно быть таким же, каково оно примени-

тельно к законам. Акты нормативного толкования Конституции являются официальными и общеобязательными, вступают в силу немедленно после провозглашения и действуют непосредственно. Казуальное толкование в рамках решения Конституционного Суда может требовать определенных исполнительских действий. Практика свидетельствует, что механизм исполнения решений Конституционного Суда нуждается в совершенствовании в законодательном порядке.

§ 2. Особенности рассмотрения отдельных категорий дел в практике Конституционного Суда РФ

Раздел III действующего Закона о Конституционном Суде РФ практически снимает проблему классификации дел, которые имеют свои особенности при их рассмотрении в Конституционном Суде. Их градация базируется на ст. 125 Конституции РФ. Соответственно специальные главы Закона посвящены рассмотрению дел: 1) о соответствии Конституции РФ нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними; 2) о соответствии Конституции РФ не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации; 3) по спорам о компетенции; 4) о конституционности законов по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан; 5) о конституционности законов по запросам судов; 6) о толковании Конституции РФ; 7) о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Как убеждаемся, основания к выделению соответствующих категорий дел весьма различны. В одних случаях это связывается с субъектом запроса, в других – с предметом запроса, а в третьих – с характером процедуры, установленной соответствующими нормами. Если более полно учесть специфику толкования конституционных норм в практике Конституционного Суда, следовало бы обратить внимание на временной фактор и на те дела, в которых затрагиваются вопросы федеративного устройства России.

В первый период деятельности Конституционного Суда толкование конституционных норм осуществлялось во многом под влиянием политической конъюнктуры того времени. Причем речь идет не

столько о сути принятых тогда решений (с юридической точки зрения большинство из них до сих пор сохраняют свою ценность), сколько об окраске конституционного судопроизводства, его специфике. Последняя была обусловлена противостоянием законодательной и исполнительной властей, игнорированием декларированного тогда конституционного принципа разделения властей.

Рассмотренные Конституционным Судом в 1992–1993 гг. дела показали, что тенденцией было превышение своих полномочий законодательной и исполнительной властями, вторжение в компетенцию друг друга, а также в полномочия судебной власти, нарушение процедурных правил, обеспечивающих разделение властей и их сбалансированность, стремление властей не к взаимодействию, а к обособлению.

Конституционный Суд признал не соответствующим Конституции постановление Верховного Совета РСФСР от 18 декабря 1991 г. «О толковании статьи 183 Конституции (Основного Закона) РСФСР»¹, касавшееся статуса г. Москвы. Актом Верховного Совета РСФСР в форме постановления фактически вносилось изменение в Основной Закон, что являлось прерогативой Съезда народных депутатов РСФСР. Верховный Совет в своем постановлении исказил смысл конституционной нормы, нарушил конституционные положения о компетенции федеральных органов государственной власти, о разграничении системы представительных органов государственной власти и системы местного самоуправления.

Превышение полномочий было характерным и для Президиума Верховного Совета РФ. Являясь по Конституции органом, на который возлагалось главным образом обеспечение организации работы Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ, Президиум тем не менее издавал акты в сферах, отнесенных к ведению законодательной или исполнительной власти. Так, Конституционным Судом было признано не соответствующим Конституции с точки зрения разделения властей постановление Президиума Верховного Совета РФ от 3 февраля 1992 г. «О Всероссийском агентстве по авторским правам»².

Имело место игнорирование прерогатив законодателя со стороны исполнительной власти. Антиконтитуционным являлось взятие на себя исполнительной властью судебных функций.

В частности, Конституционный Суд признал не соответствующим Конституции уже упоминавшийся Указ Президента РСФСР от 19 де-

¹ ВКС РФ. 1993. № 2–3. С. 2–12.

² ВКС РФ. 1993. № 1. С. 51–62.

кабря 1991 г. «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР». Этим актом Президент превысил свои конституционные полномочия и вторгся в компетенцию Верховного Совета¹.

Постановлением Конституционного Суда признано не соответствующим Конституции содержащееся в Указе Президента РФ от 28 октября 1992 г. «О мерах по защите конституционного строя Российской Федерации» предписание о недопущении создания и деятельности Фронта национального спасения и его структур, поскольку право граждан на объединение может быть ограничено только решением суда на основании закона².

В Послании Верховному Совету РФ «О состоянии конституционной законности в Российской Федерации» от 5 марта 1993 г. Конституционный Суд обратил внимание на серьезное осложнение процессов совершенствования федеративных отношений и реформирования национально-государственного устройства Российской Федерации, что создавало реальную опасность для целостности страны, грозило ущемлением интересов ее народов и граждан³.

Возможности заключения дополнительных соглашений о перераспределении и взаимном делегировании полномочий, собственное правовое регулирование субъектов РФ позволяли в рамках Конституции, не затрагивая основ федеративного устройства, обеспечить и защитить специфические интересы и гармонизировать отношения Федерации и ее отдельных субъектов.

Но в результате медлительности федеральных властей и односторонних действий органов государственной власти ряда субъектов РФ, приводивших к подрыву основ федерализма, сразу же возникли коллизии. Конституция России не предусматривала и не предусматривает право выхода из состава Федерации. Территория Российской Федерации целостна и неотчуждаема. В этом Конституция РФ не противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права, включая право народов на самоопределение.

Конституционный Суд в марте 1992 г. принял постановление по делу о проверке конституционности ряда актов Республики Татарстан, в том числе по формулировке вопроса, выносимого на референдум. Однако последовавшие за постановлением акты и действия Верховного Совета, Президента РФ не устранили конституционной коллизии. Положение ст. 61 Конституции Татарстана характеризует

¹ Там же. № 1. С. 11–25.

² ВКС РФ. 1994. № 1. С. 12–24.

³ ВКС РФ. 1993. № 1. С. 6.

республику как государство, ассоциированное с Российской Федерацией.

Уже в тот период обозначилась проблема, вызванная оформлением самостоятельного конституционно-правового статуса автономного округа. Вне зависимости от факта нахождения в крае или области автономный округ приобрел права субъекта РФ. Однако только провозглашение норм в Основном Законе еще не обеспечивает достаточных возможностей в использовании предоставленных округам прав. Актуальной остается задача создания целостного законодательства об автономных округах, а также формирования прочной договорной базы отношений краев и областей с входящими в них автономными округами.

Проблемы современного конституционного права с его основополагающими конструкциями и категориями в сфере становления государственности разных народов и формы государственного устройства наиболее остро обозначились в постановлении Конституционного Суда от 13 марта 1992 г. по делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 г., Законов Республики Татарстан от 18 апреля 1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Республики Татарстан» и от 29 ноября 1991 г. «О референдуме Республики Татарстан», постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1991 г. «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан»¹. В данном постановлении Конституционного Суда обращалось внимание на то, что в новой редакции Конституции Татарстана опущены положения о том, что республика находится в составе РСФСР, что законы РСФСР имеют верховенство над законами Республики Татарстан. Поставлены были, таким образом, сугубо юридические вопросы. Однако нельзя не согласиться с тем, что разрешение возникшего спора велось во многом не средствами судебного конституционного контроля, а «методами правоведения» с опорой не на конкретные правовые нормы, а на политико-доктринальные установки². Не вдаваясь в анализ названного постановления, отметим применительно к предмету нашего исследования одну серьезную особенность в рассмотрении данного и ему подобных дел. **В условиях реформирования общества, при кардинальном изме-**

¹ ВКС РФ. 1993. № 1. С. 40–57.

² См.: Белкин А.А. Комментарии к решениям Конституционного Суда Российской Федерации. 1992–1993. СПб., 1994. С. 38, 52.

нении в политическом и конституционном строе неизбежно на передний план в конституционном контроле выступают методы историко-политического и доктринального толкования.

Поэтому приобретают остроту трактовки таких понятий, как «самоопределение народов», «национальный суверенитет», «государственный суверенитет», «равноправие народов», «территориальная целостность государства», «неотчуждаемость территории», «политическое единство государства», «суверенитет государства», «национальное единство», «конфедерация», «федерация», «содружество государств».

Устами юриста-политика высказано сугубо политическое, не основанное на законе и трудно объяснимое с юридической точки зрения положение: «Каждой автономии необходимо принципиально решить: надо ей быть в составе России или нет»¹. Не удивительно, что в контексте той социально-политической ситуации в стране такого рода позиция предопределила ситуацию с Татарстаном, чеченские события, и в так называемом чеченском деле Конституционный Суд уже в обновленном составе оказался втянутым в политическое противостояние.

Таким образом, можно констатировать наибольшую сложность и политическую остроту конституционного производства по делам, в которых одной из сторон выступает субъект Федерации. Начавшийся в начале 90-х гг. процесс суверенизации государств, входивших в СССР, распад последнего и становление новой Российской Федерации – все эти процессы протекали в условиях жесткой борьбы за власть, в которой праву и закону оставалось немного места. Противостояние центра и мест, регионов между собой, властей федеральных и властей субъекта РФ приняло практически необратимый характер. В этих условиях конституционный контроль старался не потерять своего лица, хотя ожидать от него полноценных результатов было бы преждевременно.

Какие обстоятельства обуславливают специфику конституционного производства по делам о проверке конституционности актов, принимаемых в субъектах РФ, или актов, принимаемых федеральными органами и затрагивающих интересы субъектов Федерации? Важнейшими из них являются следующие.

1. Конституционный Суд не может игнорировать то обстоятельство, что относительно большая самостоятельность субъектов РФ мыслима лишь в рамках единого государства.

¹ Хасбулатов Р. РСФСР: наше видение федеративного договора // Московские новости. 1990. 2 сентября.

2. Субъекты РФ имеют свои конституции или уставы, выполняющие роль конституций, и было бы возвращением к старой системе, если бы эти акты повторяли федеральную Конституцию.

3. Такие субъекты РФ, как республики, согласно Конституции являются государствами. Поэтому они могут претендовать на ряд признаков, не свойственных остальным субъектам. В то же время провозглашен принцип равенства субъектов РФ.

4. В некоторых субъектах РФ созданы свои конституционные (уставные) суды. Существует общая проблема, связанная с тем, какие акты и кто в субъекте РФ рассматривает на предмет конституционности.

5. Еще долгое время будет оставаться актуальной проблема разграничения компетенции между центром и регионами. Участие Конституционного Суда в этих вопросах неизбежно и, с одной стороны, усилит «прецедентное» значение его итоговых постановлений, с другой – чревато негативными последствиями опережения судебными решениями федерального законодателя.

Во всех делах, в которых подвергалась сомнению конституционность нормативных актов, изданных в субъектах РФ, вставал вопрос о толковании норм федеральной Конституции, причем, как правило, тех, которые определяют основы конституционного строя, устанавливают государственное устройство Российской Федерации. Показательно в этом отношении дело о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»¹, которым предусмотрено образование представительных и исполнительных органов государственной власти административно-территориальных единиц (района, города), определенных ст. 74 Конституции Удмуртской Республики, а также районов в городах (ст. 2, абз. 5 ч. 1). При этом сельские поселения, поселки, части городских поселений в границах жилых комплексов считаются территориями муниципальных образований, в пределах которых осуществляется местное самоуправление (ч. 4 ст. 7).

Стороны, направившие запросы в Конституционный Суд, полагали, что данные положения Закона Удмуртской Республики, а также производные от них и конкретизирующие их положения ст. 2 (ч. 2 и 3), 6, 8, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 и гл. IV «Заключительные и переходные положения», определяющие порядок формирования, полномочия и организацию работы представительных и исполнитель-

¹ ВКС РФ. 1997. № 1. С. 224.

ных органов государственной власти района, города, района в городе, выходяят за рамки компетенции субъектов РФ, которые не вправе создавать представительные и исполнительные органы государственной власти в городах, районах, а могут создавать лишь структурные подразделения исполнительных органов государственной власти субъектов РФ; нарушают право граждан на осуществление местного самоуправления, закрепленное в ст. 130, 131, 132, 133 Конституции РФ; ограничивают распространение местного самоуправления на территориях, определенных ст. 131 Конституции РФ; лишают местное самоуправление в районах и городах гарантий, установленных Конституцией Удмуртской Республики и законодательством Удмуртской Республики; противоречат требованиям Конституции РФ, определившей, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Кроме того, по мнению Президента РФ, ч. 3 ст. 1 оспариваемого Закона, согласно которой Государственный Совет Удмуртской Республики самостоятельно устанавливает систему органов государственной власти в республике, не соответствует Конституции РФ с точки зрения закрепленных в ней принципов разделения властей (ст. 10) и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, поскольку установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72, п. «и» ч. 1).

В рассматриваемом Законе предусмотрено, что он определяет систему органов государственной власти в Удмуртской Республике в соответствии с Конституцией РФ, Конституцией Удмуртской Республики и Договором о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Удмуртской Республики (преамбула); государственная власть в Удмуртской Республике осуществляется на основе разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Удмуртской Республики (ч. 1 ст. 1).

Конституционный Суд констатировал: согласно Конституции РФ государственную власть в субъектах Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (ч. 2 ст. 11). При этом система органов государственной власти субъектов РФ устанавлива-

ется ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77).

Оспариваемое положение ч. 3 ст. 1 Закона Удмуртской Республики, в соответствии с которым Государственный Совет Удмуртской Республики самостоятельно устанавливает систему органов государственной власти в республике, не может рассматриваться в отрыве от названных положений преамбулы и ч. 1 ст. 1 Закона. Поэтому ч. 3 ст. 1 рассматриваемого Закона соответствует Конституции РФ.

Установление общих принципов организации системы органов государственной власти находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72, п. «н» ч. 1 Конституции РФ). Статья 76 (ч. 2) Конституции РФ предусматривает, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Однако федеральный законодатель до сих пор не урегулировал вопрос об установлении общих принципов организации системы органов государственной власти и об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти, как это предусмотрено ст. 72 (п. «н» ч. 1), 76 (ч. 2) и 77 (ч. 1) Конституции РФ.

В таком случае до урегулирования данного вопроса федеральным законодателем республика вправе сама осуществить собственное правовое регулирование по указанному предмету совместного ведения, а также установить свою систему органов государственной власти самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и теми общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, которые предусмотрены Конституцией РФ.

Из ст. 5 (ч. 3), 11 (ч. 2), 66 (ч. 1), 67 (ч. 1), 72 (п. «н» ч. 1), 73, 76, 77, 78 Конституции РФ следует, что входящая в состав Российской Федерации республика (государство) осуществляет принадлежащую ей власть на всей своей территории и для осуществления этой власти сама устанавливает систему представительных и исполнительных органов государственной власти.

Из ст. 11 (ч. 2) и 77 (ч. 1) Конституции РФ следует, что она не содержит ни исчерпывающего перечня органов государственной власти в субъектах РФ, ни ограничения этого перечня лишь высшими органами государственной власти субъекта. Поэтому система органов

государственной власти Удмуртской Республики как субъекта РФ может включать в себя как высшие органы власти, так и территориальные, в том числе органы соответствующих административно-территориальных единиц, предусмотренных административно-территориальным устройством Удмуртской Республики.

Территориальное устройство государства как способ организации публичной власти, основа построения и функционирования системы органов государственной власти имеет существенное значение для характеристики конституционно-правового статуса республики (государства) в качестве субъекта РФ.

Из федеративной природы государственности России в том виде, как она закреплена в ст. 1 (ч. 1), 11 (ч. 2), гл. 3 «Федеративное устройство» (в том числе в ст. 66 (ч. 1), 71, 72, 73, 76, 77) Конституции РФ, вытекает, что в ведении Российской Федерации находится федеративное устройство, а в ведении республик, входящих в ее состав, – их территориальное устройство. Поэтому вопрос о своем территориальном устройстве Удмуртская Республика вправе решить сама, причем по своей природе он имеет конституционное значение. В Конституции Удмуртской Республики этот вопрос урегулирован в ст. 67 (п. «б» ч. 2), а также в ст. 74, 75 гл. IV «Административно-территориальное устройство». В ст. 74 перечислены районы и города республиканского подчинения, которые непосредственно входят в состав Удмуртской Республики в качестве ее административно-территориальных единиц.

Территориальные единицы иного уровня, а именно: город районного подчинения, другие городские и сельские поселения в районах, а также прочие городские поселения (части города, его районы, жилые комплексы) в городах республиканского значения не имеют такого статуса. Поэтому не могут быть созданы органы представительной и исполнительной государственной власти таких территориальных единиц. На этом уровне публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти.

Таким образом, не соответствует Конституции РФ ст. 2 (абз. 5 ч. 1, ч. 2 и 3) оспариваемого Закона в части, касающейся создания представительных и исполнительных органов власти района в городе и города, которые согласно ст. 74 Конституции Удмуртской Республики не обладают статусом административно-территориальных единиц, входящих в состав Удмуртской Республики, так как входят в нее через другие административно-территориальные единицы.

Определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, с тем чтобы это способствовало приближению органов местного самоуправления к населению и позволяло решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, и вместе с тем не препятствовало решению вопросов, которые выходят за эти рамки и как таковые по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти, может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов РФ.

Решение данного вопроса не находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов и не подпадает под правило ст. 72 (п. «н» ч. 1) Конституции РФ, согласно которому к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов относится установление общих принципов организации местного самоуправления. Поэтому Удмуртская Республика сама вправе решить этот вопрос с тем условием, чтобы при этом население городских, сельских поселений и других территорий не было лишено конституционного права на осуществление местного самоуправления, т.е. права на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Анализ материалов, положенных в основу постановления Конституционного Суда по «удмуртскому делу», а также публикаций в прессе¹ по этому поводу и всех фактических обстоятельств этого дела позволяет констатировать:

- 1) законодательство, в том числе конституционное, не отличается полнотой, оно пробельно, противоречиво;
- 2) практика реализации федеральных законов субъектами Федерации непоследовательна, и никакое толкование норм не будет столь авторитетным, чтобы ему следовать безоговорочно. Нужны поправки и дополнения к законам;
- 3) в ходе реформирования системы органов государственной власти и местного самоуправления уже сегодня выявлены ошибки законодателя, устранение которых является делом самих законодателей;
- 4) до настоящего времени в организации местного самоуправления претендуют играть главенствующую роль акты исполнительных

¹ См., например: Защитит ли Конституционный Суд права местного самоуправления // Российские вести. 1996. 26 нояб.; Владимиров Н. Местная разборка в маленькой Удмуртии может привести к обвалу всей системы госвласти // Московский комсомолец. 1996. 4 декабря; Катанян К. Закончено «Удмуртское дело» // Независимая газета. 1997. 28 января; Кирпичников А. Кто выиграл «удмуртское дело» в Конституционном Суде? // Сегодня. 1997. 30 января; Борзенков А. Конституционный Суд признает права Удмуртии // Удмуртская правда. 1997. 28 января.

органов. Между тем такой подход не отвечает нормам международного права и некоторым нормам российского законодательства.

В процессуальном отношении следует на основе «удмуртского дела» сделать два вывода. Во-первых, Президент РФ мог обратиться в Конституционный Суд с запросом о толковании тех статей Конституции РФ, которые определяют организацию местного самоуправления в Российской Федерации. Тем самым снимались бы конфронтационные стороны конституционного судопроизводства. Во-вторых, учитывая, какое большое число депутатов обратилось с запросом в Конституционный Суд, а также единство их позиции с Президентом РФ, следовало бы оформлять соответствующие запросы и рассматривать дело в порядке конституционного производства по делам, связанным со спорами о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов.

Но поскольку было избрано производство по рассмотрению дел о несоответствии Конституции нормативных актов, следует предположить, что у заявителей были процессуальные препятствия для оформления запросов в русле требований Закона о Конституционном Суде РФ, относящихся к другим производствам. В то же время мы приходим к выводу, что **одни и те же материально-правовые требования, связанные с толкованием конституционных норм, можно заявлять и удовлетворять в Конституционном Суде в разных производствах.**

Постановление Конституционного Суда по делу о проверке конституционности Закона «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» в процессуальном плане интересно в том отношении, что в нем не содержится ссылки на Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». И это несмотря на то, что в запросах и непосредственно в ходе слушания дела на него неоднократно ссылались участники процесса. Позиция Конституционного Суда представляется оправданной, поскольку, как указывалось выше, для Конституционного Суда принцип законности не зафиксирован и он вправе проигнорировать те или иные нормы закона в своей аргументации, если в ходе обсуждения в совещательной комнате они будут подвергнуты сомнению в плане их конституционности.

Названный Закон подвергался доктринальной критике, так как вместо общих принципов в нем имеются правовые предписания, не имеющие ранга принципа. Однако проверка на предмет конституционности осуществлялась Конституционным Судом только по п. 1 ст. 58 и п. 2 ст. 59 Закона, входящим в гл. VIII «Заключительные и

переходные положения», направленную на реализацию порядка формирования институтов местного самоуправления, т.е. рассчитанную на переходный период. Именно по этим основаниям Конституционный Суд признал указанные пункты не противоречащими Конституции РФ¹. Вместе с тем Э.М. Аметистов в своем особом мнении указывал, что в Конституции отсутствует понятие общих принципов организации системы органов местного самоуправления, а систематическое толкование разных норм приводит к выводу о том, что оспариваемые положения ст. 58 и 59 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не входят в рамки понятия «общие принципы организации системы органов местного самоуправления» в смысле п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ и их включение в данный Закон не соответствует ей².

Итак, все анализируемые выше дела слушались в порядке производства по делам о соответствии Конституции РФ нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними. Характерной особенностью этих дел является то, что необходимое казуальное толкование конституционных норм давалось в порядке реализации публичных интересов заявителей. Другая особенность данного вида производства заключается в том, что согласно ст. 85 Закона о Конституционном Суде РФ запрос недопустим, если нормативный акт издан по вопросу, относящемуся к исключительному ведению субъекта РФ. Если это обстоятельство выясняется в ходе судопроизводства, дело подлежит прекращению. Однако практика не идет по этому пути. А юридическим основанием для осуществления производства в полном объеме до принятия итогового решения является положение ч. 1 ст. 15 Конституции РФ о ее прямом действии на всей территории России и нормы ст. 86 Закона о Конституционном Суде РФ, позволяющие проверять не только содержание норм, но и их форму: порядок подписания, заключения, принятия, опубликования или введения в действие; соблюдение принципа разделения властей.

Наиболее показательным в этом отношении казуальное разъяснение ряда норм Конституции РФ, данное по делу о проверке конституционности положений Устава (Основного закона) Алтайского края³.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 1996 г. по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 58 и п. 2 ст. 59 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. от 22 апреля 1996 г.) // ВКС РФ. 1996. № 3. С. 37–41.

² ВКС РФ. 1996. № 3. С. 44, 45.

³ ВКС РФ. 1996. №1. С. 13–30.

В запросе администрации Алтайского края оспаривались положения Устава (Основного закона) Алтайского края, регламентирующие вопросы образования краевых органов государственной власти, разграничения их полномочий и порядка взаимодействия. Конституционный Суд посчитал, что Конституция РФ относит эти вопросы к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов. Из Конституции следует, что субъекты РФ вправе устанавливать свою систему органов государственной власти путем принятия собственных нормативных актов. Однако такие акты должны соответствовать основам конституционного строя и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти (ч. 1 ст. 77), другим положениям Конституции РФ и конкретизирующим их федеральным правовым актам. Государственная власть в субъектах РФ должна опираться на принципы демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 1), единства системы государственной власти (ч. 3 ст. 5), а также осуществления государственной власти на основе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей и вытекающей из этого самостоятельности их органов (ст. 10).

Разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предполагает установление такой системы правовых гарантий, издержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно их взаимодействие.

Для организации системы государственной власти в Российской Федерации существенное значение имеет конституционное положение, согласно которому в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77), что должно обеспечиваться при конституировании местных органов государственной власти.

Конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты РФ в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти. Поскольку согласно Конституции РФ законодательная и исполнительная ветви власти являются самостоятельными, недопустимо,

выходя за пределы, предусмотренные Основным Законом, закреплять в уставе нормы, ставящие исполнительную власть в подчиненное по отношению к представительному органу положение. Это противоречило бы и ч. 2 ст. 77 Конституции РФ, так как создавало бы препятствия для реализации ее положения о том, что по определенным полномочиям федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти.

Из смысла ст. 3 (ч. 2) в ее взаимосвязи со ст. 32 Конституции РФ, закрепляющей право граждан избирать органы государственной власти, вытекает, что высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно. Поскольку федеративное устройство Российской Федерации основано на единстве системы государственной власти (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ), органы государственной власти в субъектах РФ формируются на тех же принципах, что и федеральные. Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» называет в числе избираемых гражданами должностных лиц главу исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (ст. 2).

Предусмотренная ч. 2 ст. 87 Устава обязанность главы администрации ежегодно представлять Законодательному собранию доклад о своей деятельности и деятельности исполнительной государственной власти края не соответствует принципу разделения властей в той мере, в какой этим вводится общая подотчетность исполнительной власти по всем вопросам ее компетенции власти законодательной, с правом последней давать какие-либо указания или принимать решения, непосредственно влекущие ответственность должностных лиц исполнительной власти. В связи с этим не может рассматриваться как нарушающее принцип разделения властей представление докладов, посланий и других сообщений, имеющих информационный характер.

Толкование соответствующих норм Конституции РФ, которое дает Конституционный Суд, не является бесспорным. Так, в особом мнении судьи Конституционного Суда Н.В. Витрука по этому делу содержится ряд положений, которые Суду придется учитывать в дальнейшем.

1. Принцип разделения властей означает не только самостоятельность каждой из ветвей государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) в пределах своих полномочий, но и их

взаимодействие и сотрудничество, что обусловлено единством государственной власти, необходимостью обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты других основ конституционного строя. Однако модели организации государственной власти на основе принципа разделения властей разнообразны. Субъекты РФ самостоятельны в определении организации государственной власти при соблюдении основ конституционного строя, общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ). **Соблюдение основ конституционного строя и общих принципов, установленных федеральным законом, не означает шаблонизацию, копирование федеральной схемы взаимоотношений законодательной и исполнительной властей, установление единообразия для всех субъектов РФ** (выделено мною. – Т.Х.).

При отсутствии федерального закона субъекты РФ вправе устанавливать собственную организацию государственной власти самостоятельно, соблюдая требования Конституции РФ. Более того, практика конституционно-уставного регулирования данной сферы общественных отношений есть своеобразный правовой эксперимент, позволяющий опробовать разнообразный опыт конструирования системы органов государственной власти в субъектах РФ на основе действия принципа разделения властей и в дальнейшем учесть накопленный опыт в развитии и совершенствовании конституций республик, уставов краев и областей как субъектов РФ.

2. Законодатель на федеральном уровне, равно как и законодательные органы государственной власти в субъектах РФ, учитывают стратегические цели организации государственной власти и другие неправовые факторы (социально-экономические, политические, духовные, традиции, национальные и иные особенности населения и др.), т.е. исходят из принципа целесообразности в рамках конституционности. Конституционный Суд согласно закону непосредственно в своем решении не может исходить из принципа целесообразности, но должен иметь в виду последствия своих решений. Более того, он не вправе подменять законодателя.

3. Установление особого порядка избрания (выборов) главы администрации края – высшего должностного лица в системе органов исполнительной власти края – прерогатива самого края как субъекта РФ в лице его Законодательного собрания. По данному вопросу нет каких-либо установлений либо ограничений федерального закона, Федеративного договора. Признание данного положения Устава не

соответствующим Конституции РФ означает по существу оценку степени демократизма порядка избрания главы администрации края, но не его правовую оценку с точки зрения конституционных положений и ведет к подмене законодателя¹.

Как видим, в постановлении Конституционного Суда по «алтайскому делу», как и в других материалах конституционного судопроизводства, содержится ряд принципиальных разъяснений конституционных принципов и норм. Следует согласиться с Б.С. Эбзеевым в том, что такой «анализ конституционных норм, не порождая непосредственных обязательств для сторон или иных субъектов конституционного права, служит вместе с тем формированию прецедентов толкования и тем самым воздействует на развитие конституционно-правовой доктрины и практики конституционного регулирования»². В подтверждение автор ссылается на постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. по делу о проверке конституционности ряда правовых актов, принятых в связи с урегулированием вооруженного конфликта в Чеченской Республике. В нем был легализован институт так называемых скрытых (подразумеваемых) полномочий главы государства, вытекающих из ч. 2 ст. 80 и других статей Конституции РФ.

Позиция, согласно которой итоговое решение по делу о проверке конституционности нормативного акта (ст. 87 Закона) касается только данных актов и никаких других, позволяет надеяться на исключение излишней конфронтации с субъектами РФ, на возможность экспериментировать им в рамках собственных предметов ведения и полномочий.

Особенности рассмотрения дел о соответствии Конституции РФ не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации и дел по спорам о компетенции будут, очевидно, анализироваться какое-то время спустя, когда накопится практика Конституционного Суда по тому и другому производству. В настоящее время применительно к предмету нашего исследования можно сказать только следующее. Реализация норм гл. X Закона о Конституционном Суде РФ потребует толкования норм международного права, что само по себе имеет свою специфику. А в осуществлении норм гл. XI будет приобретать главенствующее значение систематическое толкование конституционных норм, поскольку компетенция соответствующих органов прописывается в особых нормативных актах.

¹ ВКС РФ. 1996. № 1. С. 22–26.

² Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий. С. 266.

Относительно широкая практика складывается в связи с рассмотрением Конституционным Судом дел о конституционности законов по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан. Данная категория дел отличается лишь субъектом запроса, поводом и основаниями запроса в Конституционный Суд. Объектом конституционного контроля является закон, который применен в конкретном деле или подлежит применению в конкретном деле (ст. 96 Закона о Конституционном Суде РФ). С точки зрения пределов проверки (ст. 99), да и с точки зрения содержания итогового решения по делу (ст. 100) существенных особенностей здесь не просматривается.

В такого рода конституционном судопроизводстве дается исключительно казуальное толкование соответствующих норм, в том числе и конституционных, поскольку осуществляется постоянная привязка к обстоятельствам конкретного дела. Примером может служить рассмотрение дела о проверке конституционности ст. 6 УПК РСФСР в связи с жалобой гражданина О.В. Сушкова от 28 октября 1996 г.¹

15 августа 1991 г. Главной военной прокуратурой в отношении гражданина О.В. Сушкова, обвинявшегося в злоупотреблении служебным положением, было прекращено уголовное дело в соответствии со ст. 6 УПК РСФСР, предусматривающей возможность прекращения уголовного дела вследствие изменения обстановки, если совершенное лицом деяние потеряло характер общественно опасного или это лицо перестало быть общественно опасным.

В своей жалобе в Конституционный Суд заявитель просил признать ст. 6 УПК РСФСР не соответствующей Конституции РФ, поскольку она, по его мнению, нарушает конституционный принцип презумпции невиновности, не предоставляя обвиняемому права возражать против прекращения дела и требовать его рассмотрения судом по существу.

Конституционный Суд разъяснил: в соответствии с Конституцией РФ каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда (ч. 1 ст. 49). Презумпция невиновности и право граждан на судебную защиту относятся к таким правам, которые в силу ч. 3 ст. 56 Конституции РФ не подлежат ограничению ни при каких условиях.

При решении вопроса о конституционности ст. 6 УПК РСФСР ее следует рассматривать в системной связи как с названными консти-

¹ ВКС РФ. 1996. № 5 С. 11–21.

туционными положениями, так и с положениями других статей УПК РСФСР, в частности ст. 13 об осуществлении правосудия по уголовным делам только судом. С учетом этого принятое на основании оспариваемой нормы решение о прекращении уголовного дела не подменяет собой приговор суда и, следовательно, не является актом, которым устанавливается виновность обвиняемого в том смысле, как это предусмотрено ст. 49 Конституции РФ.

Вместе с тем прекращение уголовного дела вследствие изменения обстановки хотя и предполагает (в силу ч. 1 ст. 50 УК РСФСР) освобождение лица от уголовной ответственности и наказания, но расценивается правоприменительной практикой как основанная на материалах расследования констатация того, что лицо совершило деяние, содержащее признаки преступления, и поэтому решение о прекращении дела не влечет за собой реабилитации лица (признания его невиновным), т.е. вопрос о его виновности остается открытым. Однако в самой ст. 6 УПК РСФСР нет прямого указания на необходимость получения согласия лица на прекращение уголовного дела. При этом в практике ее применения такого согласия и не требовалось, что вело к нарушениям конституционного права на судебную защиту и презумпции невиновности.

Систематическое толкование ст. 6 УПК РСФСР позволяет прийти к выводу о том, что уголовное дело не может быть прекращено, если лицо против этого возражает и ходатайствует о продолжении производства по делу. В этом случае производство по делу должно продолжаться в обычном порядке.

Уголовно-процессуальное законодательство не содержит прямого запрета на обжалование в суд постановления о прекращении уголовного дела. Препятствием к этому являлась ч. 5 ст. 209 УПК РСФСР, согласно которой такие постановления могут быть обжалованы прокурору. Конституционный Суд РФ постановлением от 13 ноября 1995 г. признал эту норму в той мере, в какой она по смыслу, придаваемому ей сложившейся правоприменительной практикой, ограничивает возможность судебного обжалования постановлений о прекращении уголовного дела, не соответствующей Конституции РФ¹. Следовательно, положение ч. 5 ст. 209 УПК РСФСР не может более служить основанием для отказа в судебном обжаловании постановления о прекращении уголовного дела, в том числе и тогда, когда дело прекращено в порядке ст. 6 УПК РСФСР.

¹ ВКС РФ. 1995. № 6. С. 18–21.

Таким образом, ст. 6 УПК РСФСР, как по буквальному смыслу, так и по смыслу, придаваемому ей в настоящее время судебной практикой, не препятствует судебному обжалованию решений о прекращении уголовного дела и тем самым не противоречит Конституции РФ.

Указанная категория дел интересна тем, что затрагивает одну из важнейших сторон конституционного права граждан на судебную защиту прав и свобод. Последняя проблема, по замечанию Н.М. Колосовой, относится к недостаточно теоретически разработанным, что негативно влияет на ответственность судей, порождает субъективизм в разрешении дел и т.п.¹ Поэтому полагаем необходимым обратить внимание на некоторые аспекты обращений граждан в Конституционный Суд.

Согласно закону граждане вправе обратиться в Конституционный Суд с жалобами на нарушение конституционных прав и свобод для проверки конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле (п. 3 ст. 3 Закона о Конституционном Суде РФ).

Для обращения в Конституционный Суд прежний закон требовал от граждан предварительного прохождения всех судебных инстанций. Теперь, если примененный или подлежащий применению закон не соответствует Конституции, можно обратиться в Конституционный Суд на любой стадии судебной защиты. Более того, обжалование правомерно и при применении или возможном применении такого закона и в ином органе, применяющем закон (ч. 2 ст. 97). Правда, следует заметить, что Конституционный Суд РФ, видимо, с позиций недопущения «поспешных» дел, в своей практике ориентирован на рассмотрение дел, прошедших хотя бы одну судебную инстанцию. Это не столько сужает громадный поток дел, поступающих в Конституционный Суд (после снятия указанного ограничения только за 1995 г. Конституционный Суд получил свыше 10 тыс. обращений), сколько подчеркивает его высокий статус, не сравнимый ни с одной из существующих судебных инстанций.

Поводом к рассмотрению дела в Конституционном Суде является обращение в форме жалобы индивидуальной или коллективной (ч. 1 ст. 36, ст. 96). Основанием к рассмотрению дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ закон, примененный или подлежащий применению в кон-

¹ См.: Колосова Н.М. Конституционное право граждан на судебную защиту их прав и свобод в СНГ // Государство и право. 1996. № 2. С. 33.

кретном деле (ч. 2 ст. 36). Здесь следует иметь в виду целый ряд требований.

1. В жалобе должна идти речь только о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению, а не других нормативных актов, действий должностных лиц, фактических обстоятельств дела.

Например, В.К. Щеголев, полагая, что Прокуратурой Республики Татарстан нарушены его права как гражданина, потерпевшего от преступления, в связи с прекращением уголовного дела по факту гибели его дочери, обратился с жалобами в Конституционный Суд, в которых настаивал на признании действий работников прокуратуры незаконными и на возобновлении предварительного следствия по делу.

Конституционный Суд в рассмотрении дела отказал, так как в обращениях В.К. Щеголева вопрос о конституционности какого-либо закона не ставится, а обжалуются действия работников прокуратуры и бездействие судов общей юрисдикции, которые, по мнению заявителя, противоречат действующему законодательству.

О.Н. Яструбинская обращалась с жалобами в Конституционный Суд, в которых оспаривала решения судебных органов по делу об изменении договора найма жилого помещения и о выселении гражданина Б.Я. Погорелова из квартиры. В одной из них заявительница, в частности, просила проверить конституционность определений Верховного Суда РФ от 21 марта 1991 г. и 25 июня 1991 г.

Конституционный Суд отказал О.Н. Яструбинской в принятии к рассмотрению ее жалоб, так как она не ставит вопрос о проверке конституционности какой-либо конкретной нормы закона. Основные доводы заявительницы сводятся к тому, что указанные определения Верховного Суда РФ постановлены на основе недостаточной исследованности и неправильной оценки фактических обстоятельств дела. Однако проверка правильности установления фактических обстоятельств входит в компетенцию судов общей юрисдикции и иных органов и неподведомственна Конституционному Суду, который решает исключительно вопросы права.

Л.П. Солонин, обратившийся в Конституционный Суд с жалобой, просил проверить конституционность ст. 99 и 102 Устава связи, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 27 мая 1971 г., и ст. 270, 278 и 280 Почтовых правил, утвержденных приказом Министерства связи СССР от 13 марта 1984 г. Конституционный Суд отказал в принятии жалобы, так как согласно ч. 2 ст. 125 Конституции РФ разрешение дел о соответствии нормативных актов Прави-

тельства РФ Конституции РФ осуществляется только по запросам органов государственной власти, перечисленных в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ¹.

2. Жалоба допустима, если закон затрагивает конституционные права и свободы граждан.

Г.И. Кремко в своей жалобе просил проверить конституционность Указа Президента РФ от 22 декабря 1993 г. «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе», которым, по мнению заявителя, нарушен принцип равенства прав и свобод человека и гражданина. Заявитель утверждал, что право обращаться в Конституционный Суд с указанным требованием ему предоставляет ст. 32 Конституции РФ, согласно которой каждый гражданин вправе участвовать в управлении делами государства.

Конституционный Суд отказал в принятии к рассмотрению жалобы по следующим основаниям. В соответствии с ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, п. 3 ч. 1 ст. 3 и ст. 96 Закона о Конституционном Суде РФ правом на обращение в Конституционный Суд с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон. Жалоба Г.И. Кремко не отвечает указанным требованиям, так как в ней не ставится вопрос о защите субъективных прав и свобод заявителя и она не связана с рассмотрением конкретного дела².

3. Обращение граждан о проверке конституционности законов, кроме того, допустимо только в случаях оспаривания действующего закона. Если к моменту рассмотрения вопроса о принятии жалобы закон утратил силу либо был отменен, оно невозможно.

Адвокат Р.А. Цой обратилась в Конституционный Суд с жалобой о проверке конституционности ст. 25 Закона РФ «О республиканском бюджете Российской Федерации на 1993 год» и Указа Президента РФ от 22 декабря 1993 г. «О продлении действия статьи 25 Закона РФ «О республиканском бюджете Российской Федерации на 1993 год». Первым из названных актов приостанавливалось действие ст. 30 Закона РСФСР «О собственности в РСФСР» на 1993 г., а вторым – это приостановление было продлено на 1994 г., чем, по мнению Р.А. Цой, было нарушено право гражданки Н.П. Ярловой на возмещение материального ущерба, причиненного преступлением.

¹ См.: Текущий архив Конституционного Суда РФ. 1995.

² Там же.

Конституционный Суд в принятии жалобы отказал, так как к моменту рассмотрения вопроса о ее принятии оба акта, конституционность которых оспаривалась, утратили силу. К тому же ст. 2 Закона РФ от 21 октября 1994 г. «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», Закон РСФСР «О собственности в РСФСР» также признаны утратившими силу с 1 января 1995 г. Таким образом, оказался устраненным предмет рассмотрения дела, о котором шла речь в жалобе¹.

4. Жалоба неправомерна, если в ней ставится вопрос о неконституционности закона в связи с наличием в нем пробелов в регулировании соответствующих отношений.

В.И. Кибальникова была уволена с работы за систематическое неисполнение без уважительных причин обязанностей, возложенных на нее трудовым договором (п. 3 ст. 33 КЗоТ РФ). В жалобе она утверждала, что при увольнении ее с работы были нарушены конституционное право на труд и конституционный принцип равенства всех перед законом, что вызвано неточностью и неполнотой формулировок ст. 127 и 135 КЗоТ РФ, поскольку в них не раскрыты понятия «трудовая дисциплина» и «нарушение трудовой дисциплины». Такой пробел в трудовом законодательстве, считала заявительница, допускает возможность наложения дисциплинарного взыскания за неисполнение незаконных распоряжений работодателя. Практически она ставила вопрос о несовершенстве действующего законодательства и необходимости устранения имеющейся в нем пробельности. Однако решение данного вопроса не относится к компетенции Конституционного Суда, установленной Конституцией РФ и Законом о Конституционном Суде РФ, а является прерогативой Федерального Собрания².

5. Поскольку речь идет о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, то Конституционный Суд рассматривает его в смысле, придаваемом правоприменительной практикой. Однако сама правоприменительная практика в отличие от прежнего законодательства о Конституционном Суде РФ с точки зрения конституционности не оценивается.

По этим основаниям было отказано в принятии к рассмотрению жалоб Е.П. Волкова, в которых он утверждал, что принятым Самарским областным Советом народных депутатов 24 апреля 1993 г. решением «О порядке приватизации жилищного фонда на территории Самарской области» нарушены требования ст. 19 Конституции РФ о

¹ См.: Текущий архив Конституционного Суда РФ. 1995.

² Там же.

равенстве прав и свобод человека и гражданина. В частности, заявитель ссылаясь на то, что в решении областного Совета, предусматривающем передачу в личную собственность квартир бесплатно, не содержится нормы об обязательном возврате денежных сумм тем гражданам, которые приватизировали свои квартиры с оплатой по ранее действовавшим правилам. Спор о возврате Е.П. Волкову денежных сумм, уплаченных за приватизацию жилья, рассматривался судебными органами, включая Верховный Суд РФ, и в удовлетворении его требований было отказано. Е.П. Волков просил Конституционный Суд проверить также правильность вынесенных по его спору судебных решений.

Конституционный Суд отказал в принятии жалоб к рассмотрению, так как в его компетенцию не входит проверка конституционности правоприменительной практики судов, а также законности и обоснованности судебных решений по конкретным делам¹.

6. Гражданин не вправе оспорить в Конституционном Суде любой закон, примененный или подлежащий применению. В соответствии с ч. 2 ст. 36 Закона о Конституционном Суде РФ основанием к рассмотрению дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ закон, иной нормативный акт, договор между органами государственной власти, не вступивший в силу международный договор, или неопределенность в понимании положений Конституции. Отсутствие такой неопределенности в поставленном в обращении вопросе по предмету спора является основанием для отказа в принятии обращения к рассмотрению Конституционным Судом.

25 ноября 1991 г. Истринской городской прокуратурой было возбуждено уголовное дело по ст. 176 УК РСФСР (оскорбление судьи), по которому Ю.А. Веселяшкин был привлечен в качестве обвиняемого. 11 марта 1993 г. квалификация действия Ю.А. Веселяшкина была изменена на ст. 131 УК РСФСР (оскорбление граждан), и уголовное дело прекращено на основании п. 7 ст. 5 УПК РСФСР за отсутствием жалобы потерпевшего. Считая незаконным прекращение дела по указанному основанию, Ю.А. Веселяшкин обратился в прокуратуру и суд с требованием о возобновлении производства по его делу в целях реабилитации и о возмещении ему ущерба, причиненного незаконными действиями органов дознания и предварительного следствия. В удовлетворении этих требований ему было отказано на основании ч. 4 ст. 5 УПК РСФСР и ст. 2 Указа Президиума Верховного

¹ См.: Текущий архив Конституционного Суда РФ. 1995.

Совета СССР от 18 мая 1981 г. «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей».

В жалобе в Конституционный Суд Ю.А. Веселяшкин просил признать названные нормы не соответствующими ст. 49 и 53 Конституции РФ, ссылаясь на то, что ч. 4 ст. 5 УПК РСФСР не предусматривает обязательного возобновления производства по прекращенному за отсутствием жалобы потерпевшего уголовному делу в случае возражений против этого обвиняемого, а ст. 2 Указа не указывает в числе оснований, дающих право на возмещение ущерба, в случае прекращения уголовного дела за отсутствием жалобы потерпевшего.

Конституционный Суд в своем определении указал, что ч. 2 ст. 5 УПК РСФСР устанавливает правило, согласно которому уголовное дело не может быть прекращено за истечением сроков давности или в связи с изданием акта об амнистии, если обвиняемый возражает против этого. Следовательно, в данной норме не определяются ни юридическое значение прекращения уголовного дела за отсутствием жалобы потерпевшего, ни последствия возражений обвиняемого против такого прекращения. Таким образом, ею не ограничиваются и не затрагиваются каким-либо иным образом права и свободы граждан, уголовные дела в отношении которых прекращаются на основании п. 7 ч. 1 ст. 5 УПК РСФСР. В связи с этим Конституционный Суд не усмотрел наличия оснований для принятия жалобы к рассмотрению и отказал Ю.А. Веселяшкину в рассмотрении его обращения, обоснованно сославшись на п. 1 ст. 97, п. 2 ч. 1 ст. 43 Закона о Конституционном Суде РФ¹.

7. В соответствии с принципом разделения властей и конституционно определенной компетенцией Конституционного Суда РФ он не вправе рассматривать неподведомственные ему дела. Чаще всего граждане обращаются с жалобами, подведомственными судам общей юрисдикции.

28 августа 1995 г. в Конституционный Суд РФ поступила жалоба гражданки Г.Н. Бадреевой с просьбой признать не соответствующей Конституции ст. 68 Жилищного кодекса РСФСР, согласно которой любой из членов семьи вправе требовать в судебном порядке принудительного обмена занимаемого помещения на помещения в разных домах (квартирах), если между членами семьи не достигнуто соглашение об обмене. Поводом для обращения послужило решение Усти-

¹ См.: Текущий архив Конституционного Суда РФ. 1995.

новского районного суда г. Ижевска от 5 августа 1994 г., которым были удовлетворены исковые требования Н.А. Гарнышева, бывшего мужа заявительницы, о принудительном обмене жилья. Заявительница полагала, что ст. 68 Жилищного кодекса РСФСР нарушаются нормы, закрепленные ст. 27 (ч. 1), ст. 40 (ч. 1, 2), ст. 54 (ч. 2), ст. 30 (ч. 2), ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ.

Конституционный Суд отказал в принятии жалобы к рассмотрению. Основанием к рассмотрению дела в Конституционном Суде РФ по жалобам граждан является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ тот или иной закон, затрагивающий конституционные права и свободы граждан (ч. 2 ст. 36, ч. 1 ст. 96 Закона о Конституционном Суде РФ). Предусмотренное ст. 68 Жилищного кодекса РСФСР правило о принудительном обмене жилых помещений как способе защиты права от злоупотреблений со стороны другого лица не свидетельствует о такой неопределенности, поскольку соответствует конституционному принципу, закрепленному в ч. 3 ст. 17 Конституции РФ, согласно которому осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Перечень статей Конституции РФ, на которые ссылалась заявительница в подтверждение своей позиции, является произвольным, что определяет собой попытку создания видимости неопределенности и свидетельствует о ее стремлении перенести спор, подведомственный судам общей юрисдикции, на уровень конституционного судопроизводства¹.

Заявителю следует иметь в виду, что закон определяет следующие пределы проверки конституционности нормативных актов Конституционным Судом: по содержанию норм; по форме нормативного акта или договора; по порядку подписания, заключения, принятия, опубликования или введения в действие; с точки зрения установленного Конституцией разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; с точки зрения установленного Конституцией разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти; с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, установленного Конституцией РФ, Федеративными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Проверка конституционности нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними, принятых до вступ-

¹ См.: Текущий архив Конституционного Суда РФ. 1995.

ления в силу Конституции РФ, производится Конституционным Судом только по содержанию норм (ст. 86 Закона О Конституционном Суде РФ).

В соответствии со ст. 44 Закона О Конституционном Суде РФ заявитель вправе отозвать свое обращение в любой момент, но до начала рассмотрения дела в заседании Конституционного Суда. В таких случаях Суд прекращает производство по делу.

В случае если обращение явно не подведомственно Конституционному Суду, Секретариат Конституционного Суда может направить его в государственные органы или организации, компетентные решать поставленные в нем вопросы (ст. 40).

Суд может отказать в принятии жалобы к рассмотрению помимо указанных выше оснований (неподведомственность, отсутствие неопределенности в конституционности примененного закона или подлежащего применению) в случае, если по предмету обращения Конституционным Судом ранее было вынесено постановление, сохраняющее силу (п. 3 ст. 43).

В качестве общего вывода, вытекающего из практики рассмотрения дел по жалобам граждан, можно констатировать обязательность обращения Конституционного Суда к конституционным нормам, обязательность разъяснения их содержания, поскольку сама жалоба подается на нарушение законом конституционных прав и свобод. В противном случае жалоба просто не допускается (ст. 97).

Специфично рассмотрение дел о конституционности законов по запросам судов (гл. XIII Закона о Конституционном Суде РФ), но не с точки зрения пределов проверки и итоговых решений и даже допустимости запроса в плане ст. 102 Закона о Конституционном Суде РФ. Здесь много аналогичного с производством по жалобам граждан. Особенность состоит в том, что запрос осуществляет специалист в области права, наделенный полномочиями толковать Конституцию и применять ее непосредственно, имеющий право признавать подзаконные нормативные акты не соответствующими закону. Суды общей и арбитражной юрисдикции не могут сделать одного – признать закон не соответствующим Конституции и тем самым лишить его юридической силы. Поэтому может создаваться впечатление, будто в итоговых решениях Конституционного Суда по этой категории дел достаточно резолютивной части и нет необходимости в развернутой аргументации. На наш взгляд, напротив, так как разъяснение конституционных норм будет адресовано прежде всего судьям (профессионалам), оно должно быть более глубоким, емким, убедитель-

ным. В особенности тогда, когда позиция Конституционного Суда расходится с аргументированной позицией суда, отраженной в его запросе.

В этом плане представляет интерес постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1996 г. по делу о проверке конституционности ст. 418 УПК РСФСР в связи с запросом Каратузского районного суда Красноярского края¹.

Отделом внутренних дел Каратузского района Красноярского края были собраны материалы о совершении гражданином В.Н. Будариным преступления, предусмотренного ст. 207 УК РСФСР. Протокол об обстоятельствах совершенного преступления вместе с другими материалами был направлен с санкции прокурора в Каратузский районный суд Красноярского края, с тем чтобы суд, руководствуясь ст. 418 и 419 УПК РСФСР, возбудил уголовное дело в отношении В.Н. Бударина и привлек его к уголовной ответственности. Судья А.Г. Рылов, к которому поступили указанные материалы, придя к выводу о несоответствии ст. 418 и 419 УПК РСФСР Конституции РФ, обратился в Конституционный Суд с запросом о проверке их конституционности.

Конституционный Суд разъяснил:

1. Статья 10 Конституции РФ относит к основам конституционного строя Российской Федерации разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, что предполагает самостоятельное выполнение каждой ветвью государственной власти своих специфических, установленных Конституцией РФ и федеральным законом функций и полномочий. При этом в соответствии с ч. 1 ст. 118 Конституции РФ исключительную компетенцию судебной власти составляет осуществление правосудия. Из названных конституционных норм следует, с одной стороны, что никакой иной орган не может принимать на себя функцию отправления правосудия, с другой – что на суд не может быть возложено выполнение каких бы то ни было функций, не согласующихся с его положением органа правосудия. Такой же подход нашел отражение и в резолюции Экономического и Социального Совета ООН от 24 мая 1989 г., утвердившей процедуры эффективного осуществления основных принципов независимости судебных органов, согласно которым, в частности, ни от одного судьи нельзя требовать выполнения функций, не совместимых с его независимым статусом.

2. С объективностью и беспристрастностью суда, который в качестве органа правосудия выносит приговор по делу, не согласуется

¹ ВКС РФ. 1996. № 5. С. 15–21.

наделение его в этом же процессе полномочиями возбуждать уголовное дело и формулировать по нему обвинение. Это противоречит конституционным положениям о независимом судебном контроле за обеспечением прав граждан в уголовном судопроизводстве, закрепленным в ст. 18, 46 (ч. 1) и 120 Конституции РФ, согласно которым права и свободы человека и гражданина обеспечиваются правосудием и каждому гарантируется их защита независимым судом. Из такого же понимания статуса суда исходит и Международный пакт о гражданских и политических правах, провозглашающий, что каждый, кому предъявлено уголовное обвинение, имеет право на справедливое разбирательство его дела компетентным, независимым и беспристрастным судом (п. 1 ст. 14). Это, кроме всего прочего, означает, что справедливое правосудие предполагает возложение на суд лишь задачи принять решение по поводу уже предъявленного лицу уголовного обвинения, а не самостоятельно его формулировать.

3. Положения ст. 418 УПК РСФСР, возлагающие на суд полномочия по возбуждению уголовного дела и формулированию обвинения в отношении конкретного лица, противоречат ч. 3 ст. 123 Конституции РФ, закрепляющей принцип осуществления судопроизводства на основе состязательности. Этот конституционный принцип предполагает такое построение судопроизводства, при котором функция правосудия (разрешения дела), осуществляемая только судом, отделена от функций спорящих перед судом сторон. При этом суд обязан обеспечивать справедливое и беспристрастное разрешение спора, предоставляя сторонам равные возможности для отстаивания своих позиций, и потому не может принимать на себя выполнение их процессуальных (целевых) функций.

В уголовном судопроизводстве состязательность означает строгое отграничение функции суда по разрешению дела от функций обвинения и защиты, каждая из которых возложена на определенных участников процесса. Возбуждая в соответствии со ст. 418 УПК РСФСР уголовное дело и, особенно, формулируя обвинение против конкретного лица, суд неизбежно оказывается на стороне обвинения и начинает выполнять одновременно две функции – обвинения и разрешения дела, что порождает неравенство сторон в уголовном судопроизводстве и нарушает конституционный принцип состязательности.

Принцип состязательности в уголовном судопроизводстве предполагает, что полномочиями возбуждать уголовное преследование и формулировать обвинение наделяются только определенные органы и лица, которые, реализуя данные полномочия, преследуют цель за-

щиты либо публичного, либо своего личного интереса, нарушенного преступлением. Не являются исключением и дела, досудебная подготовка которых согласно ст. 414 УПК РСФСР проводится в протокольной форме. Хотя эта процедура отличается от процедур дознания и предварительного следствия, она не предполагает освобождение органа дознания и прокурора от обязанностей по осуществлению уголовного преследования. Напротив, в ст. 414 УПК РСФСР подчеркивается, что порядок производства по делам, перечисленным в этой статье, определяется общими правилами уголовно-процессуального законодательства, если иное прямо не предусмотрено в гл. 34 УПК РСФСР, регулирующей протокольную форму досудебной подготовки.

4. Признание отдельных положений ст. 418 УПК РСФСР неконституционными и, следовательно, не действующими не препятствует применению других норм гл. 34 УПК РСФСР. Возможные пробелы в уголовно-процессуальном регулировании процедуры досудебной подготовки материалов в протокольной форме, возникающие в связи с настоящим постановлением, могут быть восполнены в правоприменительной практике органов, ведущих судопроизводство, на основе процессуальной аналогии.

Приведенные разъяснения Конституционного Суда интересны тем, что содержат две ссылки на международно-правовые нормы, ориентируют судей на использование процессуальной аналогии, конкретизируют принципы состязательности процесса, объективности и беспристрастности судей, привязывают решение вопроса по существу запроса к принципу разделения властей. Последнее, однако, не во всем убедительно, так как Суд не определил место следственных органов среди трех названных им (см. ст. 10 Конституции РФ) ветвей власти. Кстати, не ясно, имеет ли право на существование термин «судебное следствие». Не случайно позднее Генеральная прокуратура констатировала отсутствие единообразной практики исполнения указанного постановления Конституционного Суда судами общей юрисдикции и обратилась за его разъяснением, которое было дано 7 октября 1997 г.¹.

Рассчитанные на правоведов новеллы содержатся и в разъяснениях, данных Конституционным Судом по так называемому акцизному

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ о разъяснении постановления Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1996 г. по делу о проверке конституционности ст. 418 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросом Каратузского районного суда Красноярского края // Текущий архив Конституционного Суда РФ, 1997.

делу, в котором с запросом обратился, в частности, Арбитражный суд Брянской области¹.

Во-первых, это процессуальная новелла, согласно которой по смыслу ст. 96 Закона о Конституционном Суде РФ объединения граждан (юридические лица) вправе обратиться с конституционной жалобой на нарушение прав (ч. 4 ст. 125 Конституции РФ круг таких субъектов не определяет). Во-вторых, это положение: что день, которым датируется выпуск Собрания законодательства Российской Федерации, не может считаться днем обнародования закона, если он совпадает с датой подписания издания в печать. Толкование конституционных норм по существу запроса практически исключалось, поскольку ст. 54 и ст. 57 Конституции РФ содержат прямые запреты придавать обратную силу тем законам, которые ухудшают положение граждан.

Законодательство не содержит каких-либо норм, по-особенному регулирующих рассмотрение дел о толковании Конституции, если не считать установления закрытого перечня органов, обладающих правом на обращение в Конституционный Суд с таким запросом (см. ст. 105 Закона о Конституционном Суде РФ)². Вместе с тем в практике Конституционного Суда прослеживаются некоторые особенности данной категории дел.

Прежде всего практика знает случаи отказа в принятии запроса к рассмотрению.

В частности, своим определением от 4 декабря 1995 г. Суд отказал в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о толковании п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ, касающегося решения вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами ее территории. Суд пришел к выводу, что рассмотрение данного запроса означало бы в действительности не толкование п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ, а проверку конституционности Федерального закона от 23 июня 1995 г. «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности». Между тем в представленном Советом Федерации запросе конституционность этого Закона ни по форме, ни по содер-

¹ ВКС РФ. 1996. № 5. С. 2–10.

² Представляется необоснованной позиция, которая допускает подмену обозначенного органа другим, например, не Правительство, а Президиум Правительства, дескать, может обратиться с запросом (см.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий. С. 320).

жанию заявителем не оспаривалась. В силу такой подмены запрос Совета Федерации был признан недопустимым. Такая же аргументация была использована Судом при прекращении 7 декабря 1995 г. производства по делу о толковании положения ст. 95, ч. 2 ст. 96, п. 7 и 8 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ.

Как отмечает Б.С. Эбзеев¹, в связи с критериями допустимости запросов о толковании существенное значение имеет и определение от 20 ноября 1995 г. об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы и запроса Верховного Суда РФ о проверке конституционности ряда положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». В этом определении сформулирован универсальный критерий допустимости обращений в Конституционный Суд, в том числе и с запросами о толковании Конституции, – такие обращения должны соответствовать предназначению и принципам деятельности Конституционного Суда, а последний в результате их рассмотрения не должен превращаться в непосредственного участника текущих политических процессов².

Складывающаяся практика отказов в рассмотрении запросов о толковании Конституции напрямую не основана на законе. Закон о Конституционном Суде РФ не случайно в ряде глав содержит нормы о допустимости запроса, о пределах его рассмотрения, а в гл. XIV – нет. Нормы третьего раздела Закона в целом, равно как и нормы каждой главы данного раздела, являются исключительными, и следовательно, в их реализации недостаточно руководствоваться общим правилом ч. 2 ст. 36, регулирующей основания к рассмотрению соответствующих дел. Перечисленные в ст. 105 субъекты права на обращение в Конституционный Суд равновелики последнему. Поэтому никто не может дезавуировать их конституционное право, предусмотренное ст. 125 Конституции РФ. Причем такой запрос призван одновременно пролить свет на конституционность как действующих актов, так и тех, которые могут быть приняты в перспективе. Для этого не нужно оспаривать конституционность каких-либо актов. Это, скорее, может быть вторым этапом конституционного контроля.

Практика идет по пути уяснения и разъяснения в ходе конституционного судопроизводства соответствующих понятий, коль скоро

¹ См.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий. С. 321.

² ВКС РФ. 1995. № 6. С. 22–25.

они влияют на правовое положение участников конституционных правоотношений. Так, в деле о толковании ст. 103 (ч. 3), 105 (ч. 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2), 117 (ч. 3) и 135 (ч. 2) Конституции РФ давалось разъяснение понятий «общее число депутатов Государственной Думы», «общее число членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы»¹, а в деле о толковании отдельных положений ст. 107 Конституции РФ – понятия «принятый федеральный закон»². В деле о толковании ст. 136 Конституции РФ дано разъяснение понятия «федеральный конституционный закон»³.

Особенностью конституционного судопроизводства по делам о толковании Конституции является и то обстоятельство, что, как правило, в ходе рассмотрения дела уясняется воля законодателя, нашедшая воплощение в Конституции, не только участниками процесса, но и самим Конституционным Судом. В этой связи приходится констатировать, что иногда такую волю практически невозможно «вытянуть». Это случается, когда рассматриваются сугубо технические или процессуальные вопросы, когда неопределенность норм граничит с пробелом. Примером могут служить дело о толковании ч. 4 ст. 105 и ст. 106 Конституции РФ и дело о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции РФ⁴.

По первому делу в ходе его слушания были высказаны самые разные позиции, четверо судей заявили особое мнение. Напомним, что Конституционный Суд в своем постановлении дал три положения, призванные разъяснить Конституцию:

Рассмотрение в Совете Федерации федерального закона, подлежащего в соответствии со ст. 106 Конституции РФ обязательному рассмотрению в этой палате, должно начинаться согласно ч. 4 ст. 105 Конституции РФ не позднее 14 дней после его передачи в Совет Федерации.

Если Совет Федерации в течение 14 дней не завершил рассмотрения принятого Государственной Думой федерального закона, подлежащего в соответствии со ст. 106 Конституции РФ обязательному рассмотрению в Совете Федерации, закон не считается одобренным, и его рассмотрение продолжается на следующем заседании Совета Федерации до вынесения решения о его одобрении либо отклонении.

5. Толкование, содержащееся в п. 1 и 2 резолютивной части постановления Конституционного Суда, не распространяется на федеральные законы, признаваемые самим Советом Федерации подлежащими

¹ ВКС РФ. 1995. № 2–3. С. 17–31.

² ВКС РФ. 1996. № 3.

³ ВКС РФ. 1995. № 6.

⁴ ВКС РФ. 1995. № 2–3. С. 3–16; № 6. С. 37–41.

обязательному рассмотрению в Совете Федерации, если они приняты Государственной Думой по вопросам, не перечисленным в ст. 106 Конституции РФ¹.

Конечно, самое разумное в таких случаях апеллировать к законодателю. Однако если вопрос касается внесения дополнений в Конституцию, то сложность процедуры заставляет самих законодателей прибегнуть к конституционному толкованию норм.

По делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции РФ Конституционный Суд постановил:

1. Изменения наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа в соответствии с ч. 2 ст. 137 Конституции РФ включаются в текст ст. 65 Конституции РФ указом Президента РФ на основании решения субъекта Федерации, принятого в установленном им порядке. В спорных случаях Президент РФ использует полномочия, предусмотренные ч. 1 ст. 85 Конституции РФ.

2. Не является изменением наименования субъекта РФ в смысле ч. 2 ст. 137 Конституции РФ и, следовательно, не может быть произведено в указанном порядке такое переименование, которое затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов РФ, Российской Федерации в целом либо интересы других государств, а также предполагающее изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта².

Как можно убедиться, Конституционным Судом решались вопросы процессуального характера и конституционные положения не препятствуют иному их решению законодателем, что, собственно, и было зафиксировано в постановлении Конституционного Суда. Производство по этому делу отличалось лаконичностью, отсутствием представителей Президента РФ и Совета Федерации, а также тем, что представитель Государственной Думы изложил свою позицию, которая отличалась от содержащейся в запросе, но совпала с итоговым решением Суда.

¹ ВКС РФ. 1995. № 2–3. С. 5.

² ВКС РФ. 1995. № 6. С. 40.

Глава V

ПРЕДЕЛЫ ТОЛКОВАНИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ

§ 1. Проблема самоограничения Конституционного Суда РФ

У принципа разделения властей, составляющего основу функционирования государственной власти в Российской Федерации (ст. 10 Конституции РФ), есть как бы внутренняя сторона, которая наряду с другими факторами способствует гармоничному сосуществованию всей триады властей (законодательной, исполнительной и судебной). Это неперманентное (непостоянное, зависимое и от состава соответствующих органов, и от политической ситуации), неформальное (т.е. возможно без видимого правового оформления), внутреннее (связанное с сущностными характеристиками тех или иных органов) свойство государственной власти, которое можно определить как ее способность к самоограничению. Речь идет о стремлении властной организации не только реализовать свои функции, конкретные полномочия, но и способности, если хотите, умение соизмерить их в зависимости и вне зависимости от ситуации (не только политической) со своим конституционным статусом, целями и задачами деятельности, законодательно определенной компетенцией, а также теми же пределами (статусом, компетенцией и т.п.), в рамках которых могут и должны функционировать другие государственные органы, и с действующей системой сдержек и противовесов, принятой в государстве. Иными словами, самоограничение власти – это ее реализация, за пределами которой можно говорить о злоупотреблении правом, ибо это тот сдерживающий фактор, который тормозит переход деятельности государственного органа из нормального правового поля в беспредел при отсутствии, постоянном либо временном, случайном (например, при допущенной противоречивости законодательства) или намеренном, видимых ограничений. Характерный пример – деятельность суда общей юрисдикции или Конституцион-

ного Суда при наличии пробела в праве. По характеру судебной деятельности возможно его преодоление, но в зависимости от современного состояния законодательства, политической ситуации, перспектив ближайшего волеизъявления законодателя суды могут пойти по пути отказа от решения вопроса, ограничившись, скажем, инициативным указанием на пробел, тем самым не предвзяв законодательное решение проблемы, не сужая поле деятельности законодательной власти. Хотя не исключена и другая ситуация, когда вмешательство в сферу другой власти оправдано, например, в связи с необходимостью немедленной защиты основных прав и свобод граждан, что является в реализации Конституции не меньшим приоритетом, чем принцип разделения властей.

Способность власти к самоограничению далеко не признана как неотъемлемый атрибут (его и сложно выразить формально) демократического государства¹, тем более современное состояние государственно-правовых отношений не способствует развитию рассматриваемого свойства². Особенно это заметно в переломные периоды государственных и общественных преобразований. Октябрьские события 1993 г. – наглядное свидетельство того, что самоограничение власти есть фактор действия принципа разделения властей, гармоничного их сосуществования только при условии взаимности.

Если же отвлечься от необходимости постоянного балансирования власти в различных политических ситуациях, проблема самоограничения актуальна в свете действия наполненного новыми со-

¹ Хотя в науке имеется достаточно ясное представление о причинах и способах ограничения власти по отношению к гражданскому обществу, проблема в основном состоит в совершенствовании конкретных механизмов и средств адекватного ограничения власти. Замечено, что наиболее эффективным средством регламентации отношений между властью и обществом служит закон, произвольное толкование которого должно быть сведено до минимума (см.: Демидов А.И. Почему власть должна быть ограниченной? (К природе конституционализма как политического феномена) // Конституционное развитие. Вып. 2. Саратов, 1996. С. 40; Малько А.В. Государство: проблемы правового ограничения // Теория политики (общие вопросы). Саратов, 1994). Соответствующее значение имеет и конституционное толкование. Оно выполняет роль указанного конкретного средства, являясь инструментарием специального органа, деятельность которого по сравнению с другими властными механизмами в наименьшей степени зависит от произвола случая или отдельного лица.

² Наукой доказано, что конституционный контроль (а значит, и толкование Конституции) развивается успешнее там, где сильны идеи правового государства и где они пустили корни до начала современных процессов развития демократии (см.: Топорнин Б.Н. Конституционный контроль: идеи и проблемы реализации // Теория права: новые идеи. Вып. 1. М., 1991. С. 31; Бейте К. Von. The Genesis of Constitutional Review Parliamentary Systems // Constitutional Review and legislation P. 37).

циальными и правовыми категориями Основного Закона. Еще долго, на наш взгляд, будет оттачиваться предельно точное понимание правовых основ деятельности различных органов, критерии их определения, позволяющие достичь и особенно сохранить приемлемый баланс властей. Пока же каждая власть основывается на своем толковании соответствующих норм Конституции, в том числе и регулирующих статус иных органов. Этим, думается, объясняются частые обращения депутатов Государственной Думы в Конституционный Суд по поводу актов Президента РФ.

Но только у судов толкование правовых (конституционных) норм – не второстепенная, а основная функция и, как нами ранее отмечалось, определяющая содержательную сторону их деятельности¹. И только Конституционный Суд уполномочен на нормативное толкование Конституции. Применительно к зарубежной системе также замечено, что хотя толкование не является исключительной прерогативой органов судебного конституционного контроля, однако в сравнении с соотношением функций в системе иных видов власти в судебном конституционном контроле толкование преобладает и является основой эффективного его функционирования в механизме разделения властей. Толкование в значительной мере определяет и специфику положения судебного конституционного контроля в механизме разделения властей в качестве арбитра, посредника между законодательной и исполнительной властью².

В качестве предварительной выскажем также и мысль, что иногда самоограничение может принести вред. В переломные моменты следование ему может быть губительным. На Западе негласно действует принцип (тоже как бы внутренняя сторона разделения властей), согласно которому принимает решение тот орган, который может взять на себя ответственность, и, конечно, это должно соответствовать характеру его деятельности.

Эти мысли наглядно подтверждает рассмотренный Конституционным Судом РФ 27 сентября 1995 г. запрос Государственной Думы Федерального Собрания о соответствии Конституции РФ Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 г. «О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр» и постановления Верховного Совета РФ от 9 июля 1993 г. «О статусе города Севастополя». Конституционный Суд в принятии

¹ См.: Насырова Т.Я. Конституционный контроль. Казань, 1992. С. 13–16.

² См.: Овсепян Ж.П. Правовая защита конституций. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Ростов-на-Дону, 1992. С. 40.

запроса отказал хотя и по законным, но формальным основаниям. Он установил, что в п. 4 постановления Верховного Совета РФ от 9 июля 1993 г. давалось поручение подготовить проект закона Российской Федерации о закреплении в Конституции РФ федерального статуса г. Севастополя. Такой закон принят не был. В ныне действующей Конституции РФ статус Севастополя также не определен. Таким образом, вопрос, поставленный в обращении, Конституционному Суду не подведомствен¹.

Причины отказа, на наш взгляд, глубже и связаны именно с ответственностью за решение этого практически межгосударственного вопроса. Подтверждение находим в стенограмме заседания, где ряд судей указали на политический характер запроса (Г.А. Гаджиев, В.Д. Зорькин). Судья А.М. Кононов отметил, что речь идет о споре между двумя государствами, и смысл запроса только в том, что этим будет оказано некое давление при переговорах с Украиной. Это, по его мнению, противоречит природе Конституционного Суда². Действительно, рассмотрение запроса по существу было бы вмешательством Конституционного Суда в деятельность уполномоченных органов, нарушением в том числе и им охраняемого принципа разделения властей. По своей природе Суд не мог взять на себя ответственность за решение (или предрешение в определенной степени) вопроса о судьбе Севастополя, его нахождении в составе России и в конечном счете о восстановлении Советского Союза. Судьи отмечали, что решение Конституционного Суда может дать повод вернуться к Беловежским соглашениям³.

Учитывая, что решения Конституционного Суда окончательны и обжалованию не подлежат, и при этом нет власти, которая могла бы оценить конституционность действий конституционных судей, указанный «ограничительный» принцип, безусловно, полезен, особенно когда нарабатывается опыт деятельности новых институтов, таких как конституционное правосудие, и велик соблазн пойти по пути американской юстиции. Известно, что «едва ли не большая часть «фундаментальных перемен» в американской Конституции, как равно и в том, что относится к регулированию экономических и социальных отношений в стране, была сделана не столько конгрессом и

¹ См.: Стенограмма пленарного заседания Конституционного Суда РФ от 27 сентября 1995 г. // Текущий архив Конституционного Суда РФ. 1995.

² Там же.

³ См.: Стенограмма пленарного заседания Конституционного Суда РФ от 27 сентября 1995 г. // Текущий архив Конституционного Суда РФ. 1995.

легислатурами штатов, сколько решениями Верховного суда США»¹. В Германии в распоряжении федерального Конституционного суда имеется такое средство, как «сообразное толкование», т.е. суд оставляет норму в силе, но дает ей свое толкование, которое считается обязательным². Фактически получается, что суд приобретает возможность корректировать конституционные нормы. Практика показала, что отступление от правовых начал грозит конституционному правосудию кризисом и потерей доверия. Поэтому толкование Конституции должно иметь определенные границы.

Таким образом, Конституционный Суд РФ, который по своей природе, назначению и характеру деятельности должен способствовать соблюдению другими властями установленных Основным Законом ограничительных пределов, и сам должен таковыми руководствоваться. Проблема самоограничения Конституционного Суда может возникнуть и возникает прежде всего в связи с опасностью вторгнуться в компетенцию законодательных, исполнительных или судебных органов. Это возможно как при рассмотрении дел о конституционности нормативных актов, по спорам о компетенции, по жалобам граждан, так и при толковании Конституции. Везде есть опасность предвосхитить решение законодателя. Примером может служить рассмотренное выше «алтайское дело». Напомним, что в отсутствие соответствующего федерального закона Конституционный Суд по существу жестко-унитаристски истолковал нормы Конституции РФ и проверяемые на ее соответствие нормы Устава Алтайского края, касающиеся организации власти в субъекте РФ. Не случайно в приведенном выше особом мнении судьи Н.В. Витрука по указанному делу замечено: «...Конституционный Суд, согласно закону, непосредственно в своем решении не может исходить из принципа целесообразности, но иметь в виду последствия своих решений может и должен. Поэтому Конституционный Суд в своей деятельности, видимо, не исключает **принципа самоограничения** (выделено мной. – Т.Х.) и не всегда должен стремиться к опережению либо к подмене законодателя»³.

Среди восточноевропейских судов венгерский Конституционный суд далеко превзошел по своей активности все остальные. Это едва

¹ Черниловский З.М. От Маршалла до Уоррена. Очерки истории Верховного суда США. М., 1982. С. 3.

² См.: Туманов В.А. Судебный контроль за конституционностью нормативных актов.

³ ВКС РФ. 1996. № 1. С. 23–24.

ли не самый всемогущий Конституционный суд в мире. Несмотря на предоставленные ему широкие полномочия, он стремится к ограничению своей юрисдикции. Закон разрешает суду выносить рекомендательные решения, однако он в ряде случаев отказывался поступить подобным образом, основываясь на том, что это может нарушить принцип разделения властей. Суд заявлял, что его задача сводится исключительно к объявлению недействительными антиконституционных законов и что он ни в коей мере не должен участвовать в нормотворчестве.

Взглянем на проблему в связи с деятельностью Конституционного Суда РФ и, в первую очередь с точки зрения реализации его полномочия по толкованию Конституции¹.

Анализ показывает, что Конституционный Суд РФ постоянно сталкивается с вопросом самоограничения. Это, в частности, признавалось и самими судьями в ходе российско-германского семинара «Конституционное правосудие и разделение властей», проходившего 15–16 февраля 1996 г. в Москве. Беремся утверждать, что проблема самоограничения для Конституционного Суда особенно актуальна ввиду его конституционного статуса, по природе своей (правосудной) несопоставимого даже с незначительным нарушением правовых принципов и норм, которые в отличие от других властей ни при каких обстоятельствах не могут быть оправданы влиянием политических или социально-экономических факторов. В практике Конституционного Суда РФ можно найти немало материалов в связи с рассматриваемой проблемой, скажем, в «отказных» делах. Примером самоограничения Конституционного Суда могут служить случаи, когда он явно не дает ответа на все поставленные вопросы.

Например, в уже упоминавшихся жалобах Е.П. Волкова, поступивших в Конституционный Суд², он просил проверить правильность вынесенных по его спору судебных решений. Конституционный Суд отказал в принятии жалоб к рассмотрению на том основании, что в его компетенцию не входит проверка конституционности правоприменительной практики судов, а также законности и обоснованности судебных решений по конкретным делам. Юридическая состоятельность мотивировки принятого решения сомнений не вызывает. Од-

¹ Напомним, что автор исходит из позиции, что толкование Конституции всегда имеет место в ходе конституционного правосудия, но специальное толкование Конституции как нормативное имеет, безусловно, свои особенности. С учетом этого приводятся и примеры.

² См. § 2 гл. IV настоящей работы.

нако в жалобах заявителя ставился также вопрос о проверке конституционности решения Самарского областного Совета народных депутатов от 24 апреля 1993 г., в частности, о соответствии его ст. 19 Конституции РФ. На этот вопрос в определении никакого ответа нет.

В каждом отдельном случае, безусловно, есть свои причины самоограничительных действий Суда, не всегда они «лежат на поверхности», но вполне просчитываемы. Нередко это представление о последствиях рассмотрения дела, его государственном, социально-экономическом или политическом резонансе (пример тому – дело о статусе г. Севастополя). Иначе говоря, то, что в прежнем правовом обиходе называли целесообразностью, а на уже упоминавшемся российско-германском семинаре – государственным резонансом, интересами, целями, последствиями решений.

Естественно, могут быть и другие причины, побуждающие Конституционный Суд к самоограничению, и чаще всего боязнь столкновения с компетенцией других органов, например, судов общей юрисдикции. Так, разрешая вопрос о принятии (непринятии) обращений к рассмотрению, Конституционный Суд во всех случаях учитывает возможность других судов и органов государства решать соответствующие споры.

Характерным в этом отношении является дело О.С. Банахова, Ю.В. Зуева и др., которые просили признать не соответствующим Конституции РФ абз. 2 п. 3 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 19 мая 1993 г. «О некоторых мерах, связанных с исполнением Закона Российской Федерации «О воинской обязанности и военной службе».

Заявители, являясь студентами Псковского вольного университета (негосударственного вуза), были лишены права на отсрочку от военной службы. Настаивая на защите их субъективного права, они ссылались в жалобе на следующие доводы. В соответствии со ст. 50 (ч. 20) Закона РФ от 10 июля 1992 г. «Об образовании» на обучающихся в негосударственных образовательных учреждениях лиц распространяется право на отсрочку от несения военной службы. В Законе РФ от 11 февраля 1993 г. «О воинской обязанности и военной службе» (ст. 21) также предусмотрены отсрочки гражданам, впервые обучающимся на дневном отделении в образовательном учреждении. Однако 19 мая 1993 г. Верховный Совет РФ принял постановление «О некоторых мерах, связанных с исполнением Закона Российской Федерации «О воинской обязанности и военной службе», которым установил, что при применении п. «б» ч. 2 ст. 21 названного Закона

под образовательными учреждениями профобразования понимаются только те, которые имеют государственную аккредитацию. По мнению заявителей, подобное изменение могло быть облечено не иначе как в форму закона, но не постановления, являющегося подзаконным актом.

Конституционный Суд отказал в принятии жалобы к рассмотрению, так как в соответствии с ч. 4 ст. 125 Конституции РФ и п. 3 ч. 1 ст. 3 Закона о Конституционном Суде РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан Конституционный Суд проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Проверка соответствия Конституции других нормативных актов по жалобам граждан к его компетенции не относится. На это уполномочены суды общей юрисдикции.

Согласно ч. 2 ст. 120 Конституции РФ суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом. Это в полной мере относится к обжалуемому постановлению Верховного Совета РФ, которое противоречит Законам «О воинской обязанности и военной службе» и «Об образовании». Последний тезис в определении Конституционного Суда фактически предопределил возможные решения судов общей юрисдикции о соответствии названным законам постановления Верховного Совета РФ, что, видимо, не вправе был делать¹.

При реализации функции толкования Конституции для Конституционного Суда, на наш взгляд, важно не допустить подмены законодателя. Нельзя исключать такой возможности ввиду целого ряда причин: 1) противоречивость действующего законодательства; 2) его пробельность; 3) наличие в законодательстве широкого круга оценочных понятий; 4) юридическая сила актов нормативного толкования Конституции Конституционным Судом, которая практически имеет силу закона.

Речь идет не только о нормативном толковании. Казуальное толкование по своему воздействию на юридическую практику, а значит, на все ветви власти, как уже отмечалось, имеет не меньшее значение. Так, расширительное (относительно грамматического содержания норм) толкование полномочий Президента РФ по «чеченскому делу» с учетом его конституционного статуса, функций гаранта Конституции не может не быть базовым, отправным для юридической практики, но в то же время по сути – это та расшифровка законодательной воли, которая могла и должна была быть выражена и текстуально.

¹ См.: Текущий архив Конституционного Суда РФ. 1995.

Иначе говоря, здесь в определенной мере проделана работа законодателя. Таким образом, проблема самоограничения Конституционного Суда, в том числе при толковании Конституции, не надуманна – следует иметь определенные представления о его оптимальных пределах. В отношении толкования это особенно важно еще и потому, что речь идет о процессе, который преимущественно протекает скрыто, в сознании субъекта толкования, не всегда находя полное отражение в разъяснении, тем более что последнего может и не быть вовсе.

Кроме того, как выше говорилось, имеет место мнение о неверности придания функций нормативного толкования Конституции Конституционному Суду РФ ввиду риска подмены законодателя. В связи с этим можно привести ряд следующих аргументов.

1. Мы здесь вмешиваемся в установленный Конституцией порядок вещей. Конституция – не случайность и не итог ошибок прошлого. Определяя принцип разделения властей как основной в схеме государственной власти, она распределяет соответствующие государственные функции, конкретные полномочия, и отнюдь не произвольно, а целесообразно. Целесообразно с двух основных точек зрения: обеспечения дееспособности государства и защиты прав человека, в том числе от государства. Классическая схема разделения властей (независимо от оформления в виде парламентской или президентской республики) одновременно предполагает ограничение и контроль (взаимоконтроль). На наш взгляд, придание полномочий по толкованию Конституции в данный период Конституционному Суду РФ именно целесообразно.

2. Ограничение конституционным правосудием других властей осуществляется путем вмешательства при конкретных обстоятельствах в их прерогативы. В первую очередь это обусловлено целями защиты прав человека от государства и только затем защиты того распределения функций между носителями государственной власти, которое определено принципом разделения властей.

3. Оптимальность ограничения обеспечивается институтом связанной инициативы. Конституционное правосудие – слишком большая сила (если речь может идти даже об отмене действия законов, обязательном толковании норм Конституции), чтобы ею пользовались безгранично. Конституционный Суд не может сам ни проверить конституционность закона, ни дать толкование – только по запросу надлежащих субъектов. Существуют и функциональные границы конституционного правосудия. Конституционный Суд принимает решения лишь в рамках своих конституционных функций, но не

вместо законодательных, исполнительных органов, судов общей юрисдикции. Полагаем, что функциональными границами определяется и требование Конституционного Суда не выходить за рамки назначения толкования. Как выше отмечалось, толкование есть лишь своеобразная развертка нормы, не имеющая ничего общего с ее модификацией, создание новых норм под видом интерпретации Конституции недопустимо. «При толковании закона необходимо помнить, что, будучи активной, творческой, интеллектуальной деятельностью, толкование ставит перед собой только ограниченную цель – выявление законодательной воли, получившей свое формальное выражение в законе, но отнюдь не развитие или исправление этой воли путем придания закону нового смысла»¹.

4. В русле этих же ограничений лежит невозможность оценки Конституционным Судом фактических действий. Только акты могут быть предметом его рассмотрения. В соответствии с положениями Закона о Конституционном Суде РФ он не может оценивать правоприменительную практику. Заметим, что последнее ограничение требует большой осторожности со стороны Конституционного Суда, ибо он все равно ее учитывает, анализируя закон с точки зрения смысла, придаваемого ему правоприменительной практикой. Отсутствие «чувства самоограничения» может привести, например, к спору с Верховным Судом РФ². Так, за первое полугодие 1997 г. Конституционный Суд вынес 67 отказных определений. Чаще всего это делалось по мотивам неподведомственности Конституционному Суду (32), из них в 16 случаях поставленные вопросы были подведомственны судам общей юрисдикции.

Таким образом, проблема самоограничения Конституционного Суда четко просматривается, а его конкретные рамки устанавливает сам Конституционный Суд.

§ 2. Факторы, определяющие пределы толкования Конституции Конституционным Судом РФ

Причины толкования Конституции, как было установлено выше, могут быть различными, и мы определили лишь самые явные, пределы же ее толкования должны быть и есть вполне осязаемые. Счи-

¹ Шляпочников А.С. Толкование уголовного закона. М., 1960. С. 112–113.

² См. § 2 гл. II настоящей работы.

таем необходимым остановиться на тех из них, которые лежат за пределами видимых ограничений Закона о Конституционном Суде РФ и предусматриваемых им правил¹, в первую очередь, в поле действия принципов, которыми помимо конкретных правовых предписаний руководствуется Конституционный Суд.

Конституционный Суд в своей интерпретационной деятельности должен руководствоваться определенными принципами. Как выше отмечалось, они содержатся в самой Конституции.

Поскольку Конституция сама определяет, как ее толковать (уяснять и разъяснять), предопределяя достаточно строгие границы, пределы интерпретации, например, по объему толкования: допустимости расширительного или ограничительного толкования смысла конституционных установлений, в частности, через установление их целей, а также в некоторой степени и пути уяснения содержания норм, то только при соблюдении этого интерпретация конституционных норм Конституционным Судом, да и любым другим субъектом, корректна.

Следует также обратить внимание на соотношение принципа и критерия толкования (понятие, объем, закреплённость в Конституции, конкретное юридическое содержание, практика применения).

В деле о толковании ст. 107 Конституции РФ² по существу анализировались конституционно-контрольные полномочия Президента РФ, в частности, в связи с его правом отклонения федерального закона. В этом контексте была предпринята попытка интерпретировать нормативное содержание понятия «гарант Конституции РФ», которая вызывает множество вопросов в контексте рассматриваемой проблемы. Конституционный Суд, безусловно, также гарант Конституции, как и общие суды, прокуратура. Правительство призвано тоже принимать к этому меры. Коль скоро речь идет о целой системе гарантий, то каковы в ней место Президента и соответственно пределы этой

¹ Прежде всего речь идет о законодательном определении полномочий Конституционного Суда. Как отмечает Л.В. Лазарев, юрисдикция его имеет определенные границы, связанные, во-первых, с самой его юридической природой и предназначением как судебного органа конституционного контроля; во-вторых, с направленностью полномочий Конституционного Суда, их цель всегда – разрешение конституционно-правового спора; в-третьих, с размежеванием подсудности с другими судебными органами, а если шире – с разделением властей. Имеет значение и учет возможностей обеспечить «пропускную способность» Конституционного Суда. См.: Лазарев Л.В. Конституционно-правовые основы организации и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Государство и право. 1996. № 6. С. 7.

² ВКС РФ. 1996. № 3. С. 5–14.

функции? С одной стороны, нужно разграничить функции всех подсистем, всех субъектов, облеченных полномочиями по обеспечению гарантий Конституции, с другой стороны, все граждане должны этой гарантирующей функцией охватываться (т.е. в отношении их в полной мере должна действовать, реализовываться, обеспечиваться Конституция).

Таким образом, вопрос о пределах толкования всегда проецируется на пределы конституционного регулирования. Можно даже сформулировать правило: нельзя истолковать шире того содержания конституционных норм, которое означает их максимально допустимый радиус регулирования. Конституция как итог политической борьбы может толковаться и применяться в измененном (в угоду политике) виде, но в радиусе допустимого предела регулирования конституционных норм. Здесь же мы сталкиваемся с проблемой объема толкования: ограничительного, расширительного, адекватного. Нормы права, в том числе конституционные, ограничивают пределы вмешательства государства. Толкуя их то расширительно, то ограничительно, мы нарушаем эти границы, и возможен ущерб гражданскому обществу. Конституционные нормы, устанавливающие самые общие пределы вмешательства государства в гражданское общество (регулируя конституционное устройство), обладая наивысшей юридической силой, выполняют роль гаранта. Толкование их в указанных пределах (адекватное) является юридической гарантией их реализации, а следовательно, соблюдения пределов вмешательства государства в гражданское общество. Таким образом, всем субъектам толкования Конституции, в первую очередь официальным, следует иметь в виду: расширительное толкование конституционных норм способствует расцвету патернализма, близкого к тому состоянию огосударствления, в котором долгое время пребывало наше общество. Ограничительное толкование Конституции на официальном уровне чревато сужением необходимого в противовес хаосу регулирующего воздействия права, ущербом для прав и свобод граждан.

Понимание пределов толкования Конституции в связи с пределами конституционного регулирования имеет не только абстрактно-теоретическое значение. Свидетельство тому – ряд решений Конституционного Суда РФ, затрагивающих социальную сферу, которые можно охарактеризовать как реализацию функции распределения регулирующего воздействия государства, его органов для соответствующей сферы. Например, как выше отмечалось, Конституционный Суд обсуждал проблемы индексации вкладов населения в рамках дела

о проверке конституционности Закона РСФСР от 24 октября 1991 г. «Об индексации денежных доходов и сбережений граждан в РСФСР», постановления Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. «О порядке введения в действие Закона РСФСР «Об индексации денежных доходов и сбережений граждан в РСФСР», постановления Съезда народных депутатов РФ от 27 марта 1993 г. «О компенсации и восстановлении сбережений граждан Российской Федерации», Указа Президента РФ от 28 марта 1993 г. «О защите сбережений граждан Российской Федерации».

Думается, что это дело вообще не подлежало рассмотрению в Конституционном Суде. Речь идет о социальной сфере правового регулирования, социальных функциях государства, которые реализуются им через бюджет. Они обуславливаются конкретными возможностями государства и бюджета. Иначе говоря, это та сфера, где государство само определяет свои социальные обязательства.

Можно сослаться также на упоминавшееся выше решение Конституционного Суда РФ о социальных льготах, в частности, о проверке конституционности п. 3 ст. 1 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» в связи с жалобой гражданина В.С. Корнилова. Вопрос решался в плане необходимости обеспечения социального равенства, что по-человечески вполне понятно. По нашему мнению, следовало решать вопрос о равенстве не в социальном, а в правовом ключе. Государство гарантирует право, а льготы – другая категория, позволяющая государству решать, кому предоставлять их, а кому – нет. Хотя как социальное государство оно должно стремиться к созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ).

Аналогичными решениями «грешит» Конституционный Суд Казахстана. Например, он признал постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 18 января 1992 г. «О сроках поэтапного введения в действие минимальных потребительских бюджетов», приложение «Минимальная потребительская корзина в 1992 году (на основе минимальных норм потребления продуктов питания)» не соответствующими Конституции (Основному закону) Казахской ССР¹.

Пределы толкования Конституции Конституционным Судом РФ обусловлены и формой толкования. В данном случае речь идет о судебном толковании, но особом. Чисто судебное толкование – казу-

¹ Советы Казахстана. 1992. 4 декабря.

альное, безусловно, присутствует в деятельности всех судов, включая Конституционный Суд при отправлении им конституционного правосудия. Конституционный Суд РФ наделен еще правом нормативного толкования Конституции по обращениям уполномоченных субъектов (ч. 5 ст. 125 Конституции РФ). Судебное толкование ограничено рамками дела. В нормативном (абстрактном) судебном толковании таких границ нет.

Пределы толкования всех правовых норм ограничены объективными возможностями познания права, субъективной волей законодателя, иначе говоря, известными юридической науке и практике способами, приемами интерпретации права. Последние имеют ключевое значение в плане обеспечения содержательных границ толкования Конституции, определяемых функциями законодательной, исполнительной и судебной власти. Они не позволяют Конституционному Суду вторгаться в компетенцию законодателя и исполнительной власти. Учитывая конституционный принцип разделения властей, Конституционный Суд не может исходить только из содержания гл. 1 Конституции РФ. Например, останется без ответа вопрос: «Почему Президент РФ издает указы как первичные правовые регуляторы, а парламент ратифицирует международные договоры?» Нормативное содержание данного принципа не ограничивается только ст. 10 Конституции РФ и предполагает анализ последующих глав Конституции. Помимо грамматического, здесь необходимы логический и систематический способы толкования, а также телеологический. Кстати, отслеживается связь с уровнем законодательной техники. Чем последняя выше, тем проще уяснение законодательной воли. Достаточно применения самых простых способов толкования права (грамматического, систематического, логического) для последующего разъяснения полного смысла и содержания толкуемого правового положения. В обратной ситуации, например при пренебрежении законодателя требованием о доступности языка закона, возникает необходимость в специально-юридических приемах толкования.

Ограниченность в использовании широкого круга способов и приемов толкования может быть связана с традиционной приверженностью субъектов толкования к определенной, уже отлаженной правотолковательной технике, скажем, приспособленной к интересам общего правосудия. Вполне объяснимо, когда судьи, имеющие большой опыт работы в правоохранительных органах, отдают предпочтение, например, приемам специально-юридическим. Тем, кто пришел из «чистой науки», присущ более широкий исследовательский подход

к уяснению смысла закона – систематический, телеологический и исторический способы толкования. Первые всегда более исходят из конкретики, чем из отдаленных, предполагаемых результатов нормы. Кстати, интересно было бы с этой точки зрения проанализировать высказывания конституционных судей в ходе процесса по делам о толковании Конституции.

Здесь мы сталкиваемся с другой проблемой. Корни самоограничения судей лежат и в их правосознании, напрямую связаны с уровнем правовой квалификации. На наш взгляд, корректное самоограничение судей в ходе отправления конституционного правосудия и толкования Конституции, высокий уровень их правосознания и нравственно-психологический облик есть одна из гарантий действенности конституционного контроля и всей системы разделения властей в государстве.

В целом практика толкования Конституции Конституционным Судом в свете рассматриваемой проблемы подтверждает следование Конституционного Суда указанным выше принципам толкования, заложенным в Основном Законе, требованиям Закона о Конституционном Суде РФ, установленной процедуре рассмотрения дел.

Показательным примером того, что Конституционный Суд сам определяет границы своей деятельности, в том числе по толкованию Конституции, является упоминавшееся выше вынесенное им определение от 20 ноября 1995 г. об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы и запроса Верховного Суда РФ о проверке конституционности ряда положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Напомним, в определении сформулирован универсальный критерий допустимости обращений в Конституционный Суд, в том числе и с запросами о толковании Конституции: такие обращения должны соответствовать предназначению и принципам деятельности Конституционного Суда, а последний в результате их рассмотрения не должен превращаться в непосредственного участника текущих политических процессов¹.

Однако реалии жизни таковы, что Конституционный Суд постоянно сталкивается с вопросами, находящимися на грани права и политики. Конституция представляет собой политико-юридический документ, логическую вершину конституционного процесса, на которой скрещиваются интересы всех политических сил общества.

¹ ВКС РФ. 1995. № 6. С. 22–25.

Поэтому политические вопросы могут быть предметом рассмотрения судебных органов, но только в строго определенных пределах: 1) закрепление того или иного политического вопроса законодателем в качестве конституционной нормы или в законе; 2) возникновение конкретного правоотношения, подпадающего под признаки действия этой нормы; 3) рассмотрение данного вопроса в суде с применением юридических механизмов и установленных процессуальных форм; 4) вынесение решения в соответствии с юридическими нормами, с соблюдением установленных юридических процедур и по содержанию провозглашающих юридические доказательства и выводы¹.

По мнению Г.А. Гаджиева, «при решении вопроса о допустимости запросов о толковании Конституции необходимо разумное **самоограничение** (выделено мной. – Т.Х.), с тем чтобы Конституционный Суд не оказался вовлеченным в политический процесс законотворчества». Правила допустимости обращений о толковании Конституции основываются на принципе разделения властей (ст. 10 Конституции РФ) и на принципе связанности Конституционного Суда компетенцией иных органов (ч. 3 ст. 3 Закона о Конституционном Суде РФ)².

С точки зрения пределов толкования Конституции следует оценивать замечания Г.А. Гаджиева о том, что не может считаться допустимым обращение в Конституционный Суд, если в нем содержится просьба дать толкование терминов (понятий) Конституции, глав Конституции либо Конституции в целом. Предметом обращения могут быть только «положения Конституции», а основанием к рассмотрению дела в Конституционном Суде может быть только «обнаружившаяся неопределенность в понимании положений Конституции» (ч. 2 ст. 36 Закона о Конституционном Суде РФ) в конкретной ситуации.

Конституционный Суд может рассматривать только обращения о толковании положений Конституции, предполагающие постановку конкретного конституционно-правового вопроса, касающегося лишь определенных норм (положений) Конституции, и исключающие возможность рассмотрения вопросов о толковании понятий, глав Конституции, Конституции в целом. Подобные пределы полномочий Конституционного Суда по толкованию Основного Закона в процедуре ч. 5 ст. 125 Конституции РФ необходимы ввиду потенциальной

¹ См.: Баишев Ж. Указ. соч. С. 32–33.

² См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиева по делу о толковании ст. 103 (ч. 3), 105 (ч. 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2), 117 (ч. 3) и 135 (ч. 2) Конституции РФ // ВКС РФ. 1995. № 2–3. С. 24.

опасности того, что Президент, Правительство или палаты Федерального Собрания РФ могут попытаться решать политические вопросы через толкование Конституции Конституционным Судом, избегая принятия решений. Давая толкование в этих случаях, Конституционный Суд может оказаться вынужденным высказать политическую позицию в условиях политического конфликта.

Недопустимы запросы в Конституционный Суд о толковании (в рамках процедуры ч. 5 ст. 125 Конституции РФ) понятий, раскрытых (конкретизированных) в действующих нормативных актах. При сомнении в их конституционности следует обращаться в Конституционный Суд в рамках процедур ч. 2, 3, 4 ст. 125. Только при невозможности решения возникшего конституционно-правового вопроса в этом случае допустимо толкование Конституции в абстрактной форме. Принцип презумпции конституционности актов предполагает только такой подход¹.

В отличие от других категорий дел, рассматриваемых Конституционным Судом, право на обращение с запросом о толковании Конституции РФ обусловлено Законом о Конституционном Суде РФ (ч. 2 ст. 36), наличием обнаружившейся неопределенности в понимании положений Основного Закона. При этом не может идти речь об удовлетворении лишь познавательного интереса субъектов, пользующихся правом на обращение в Конституционный Суд с соответствующим запросом. Это право возникает лишь в том случае, если такая неопределенность обнаруживается уполномоченными на обращение с запросом органами в связи с их официальной деятельностью по осуществлению государственно-властных функций². При этом неопределенность должна быть действительной, а не мнимой, сопряженной лишь с неправильным пониманием или непониманием положений Конституции, о толковании которых ставится вопрос, а само толкование не связано с подменой законодательной функции.

22 сентября 1994 г. в Конституционный Суд РФ поступил запрос Московской областной Думы о толковании ч. 1 ст. 131 Конституции РФ. Заявитель просил разъяснить, что конкретно понимается под «другими территориями», на которых осуществляется местное самоуправление, что означает термин «структура органов местного самоуправления» и какой смысл вкладывается в конституционное положение об определении структуры органов местного самоуправления

¹ ВКС РФ. 1995. № 2–3.

² См.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий. С. 321.

населением «самостоятельно»¹. Такое ходатайство заявителя относительно конкретизации положений Конституции, по сути, требовало от Конституционного Суда создания правовых норм. Согласно п. «и» ч. 1 ст. 72 и ч. 2 ст. 76 Конституции РФ правовое регулирование местного самоуправления является законодательной функцией. Предопределение Конституционным Судом регулирования поставленных в обращении вопросов было бы нарушением основополагающего принципа осуществления государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ), привело бы к созданию Конституционным Судом новых правовых норм либо стало бы проявлением им законодательной инициативы в нарушение ч. 1 ст. 104 Конституции РФ. Конституционный Суд обоснованно пришел к выводу, что запрос Московской областной Думы ему не подведомствен.

Уместен здесь и другой пример, упоминавшийся в § 1 гл. IV. В Конституционный Суд 19 июня 1995 г. поступил запрос Совета Федерации о толковании п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ в связи с обнаружившейся, по мнению заявителя, неопределенностью в понимании ее положения об отнесении к ведению Совета Федерации решения вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами ее территории. В частности, Совет Федерации считал неясным, следует ли ему принимать решение об использовании Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации в случаях, если таковое предусмотрено международными договорами СССР, РСФСР и Российской Федерации, а также кем иницируется рассмотрение данного вопроса в различных (перечисленных в запросе) условиях. Как указал Конституционный Суд, из содержания представленного запроса видно, что неясность возникла в связи с наличием у Совета Федерации наряду с полномочием, установленным п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ, другого конституционного полномочия – обязательного рассмотрения принятых Государственной Думой федеральных законов о ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации. В связи с этим заявитель полагал, что если Совет Федерации дает согласие на ратификацию международного договора, определяющего возможность использования Вооруженных Сил за пределами Российской Федерации, то тем самым уже использует свое полномочие, предусмотренное п. «г» ч. 1 ст. 102.

По мнению Конституционного Суда, в данном вопросе нет неопределенности. Из Конституции следует, что решение Советом Фе-

¹ См.: Текущий архив Конституционного Суда РФ. 1995.

дерации вопроса о возможности использования Вооруженных Сил за пределами страны и обязательное рассмотрение принятых Государственной Думой законов по вопросам ратификации и денонсации международных договоров являются совершенно самостоятельными, не совпадающими с полномочиями Совета Федерации.

Анализ и сопоставление ст. 102, 106 Конституции РФ и положений Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» свидетельствуют о том, что ратификация и денонсация международных договоров являются многоступенчатыми и комплексными процедурами и участие Совета Федерации в них представляет собой лишь один, несомненно важный, но не единственный этап.

Решение же Советом Федерации вопроса о возможности использования Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации – совершенно самостоятельное, исключительное полномочие данного органа, которое он осуществляет единолично и каждый раз, когда в этом обнаруживается необходимость. Это вытекает и из Федерального закона «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия по поддержанию и восстановлению международного мира и безопасности».

Столь же очевиден и ответ на вопрос заявителя о том, кто должен инициировать рассмотрение Советом Федерации вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ в случаях изменения условий их использования, состава, численности и т.п. Из ст. 6 и 10 Федерального закона «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» следует, что таким органом является тот, кто принимает решение о направлении за пределы Российской Федерации соответствующих воинских формирований, а именно Президент РФ.

14 июня 1995 г. Государственная Дума Федерального Собрания РФ приняла постановление «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» с запросом о толковании ч. 1 ст. 74 Конституции РФ и о проверке конституционности ст. 3 Таможенного кодекса РФ¹. Отказывая в принятии к рассмотрению этого обращения, Конституционный Суд сформулировал несколько принципиальных, в том числе с точки зрения рассматриваемой проблемы, основанных на Законе о Конституционном Суде РФ требований, предъявляемых к таким запросам.

¹ См.: Текущий архив Конституционного Суда РФ. 1995.

В соответствии с ч. 2 ст. 36 и ч. 1 ст. 85 Закона О Конституционном Суде РФ основанием к рассмотрению дела Конституционным Судом является обнаружившаяся неопределенность в понимании положений Конституции. Требование же Государственной Думы по вопросу толкования ч. 1 ст. 74 Конституции РФ сводится к тому, чтобы Конституционный Суд разъяснил, что указанная конституционная норма подразумевает запрещение установления границ только между субъектами РФ при осуществлении ими экономических связей друг с другом и не распространяется на свободные таможенные зоны и свободные склады при осуществлении в них внешнеторговых операций с зарубежными странами.

Конституция РФ (п. «б», «ж», «н», «л» ст. 71) решение вопросов федеративного устройства и территории Российской Федерации, определения границы таможенного регулирования и внешнеэкономической деятельности относит к исключительной компетенции Российской Федерации. По этим вопросам принимаются федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории России (ч. 1 ст. 74 Конституции). Следовательно, в данном вопросе какой-либо неопределенности не усматривается.

По вопросу о конституционности ст. 3 Таможенного кодекса РФ позиция заявителя в нарушение названных положений Закона о Конституционном Суде РФ вообще не излагается, хотя очевидно, что Государственная Дума в соответствии с ч. 1 ст. 105 Конституции РФ вправе сама решать вопросы таможенного регулирования, связанные с принятием Федерального закона «О свободных экономических зонах». Таким образом, в запросе фактически в скрытой форме предлагается Конституционному Суду осуществить предварительный контроль обсуждаемого в Думе законопроекта, что не входит в его компетенцию, поскольку согласно ч. 2 ст. 125 Конституции РФ Конституционный Суд проверяет конституционность только принятых нормативных актов.

Таким образом, Конституционный Суд строго придерживается требований о необходимости специального запроса, его связи с официальной деятельностью субъекта и т.д. На наш взгляд, не бесспорен только вопрос о неопределенности понимания положений Конституции как основания запроса о толковании. Получается, что Суд оценивает наличие или отсутствие неопределенности в понимании норм Конституции, в то время как это предварительное условие запроса, т.е. установка заявителя, хотя и с правом дальнейшей «экспертизы» Конституционным Судом. Это можно рассматривать как прак-

тическую сторону давнишней проблемы теории толкования права. Речь идет о ее так называемом субъективном срезе. Понятно, что для членов Конституционного Суда неопределенности, послужившей основанием запроса для других субъектов, ввиду их наивысшей юридической квалификации может и не быть. Однако это (т.е. ясность конституционной нормы для Конституционного Суда), на наш взгляд, не может служить основанием для отказа в рассмотрении запроса, обязанность Суда – дать толкование Конституции при условии соблюдения других требований закона.

О самоограничении Конституционного Суда свидетельствует не только отказ в рассмотрении запроса. Например, постановляя решение о толковании ст. 136 Конституции РФ, он отграничивает свое разъяснение от сферы деятельности законодателя и указывает: «Законодатель вправе урегулировать порядок направления принятых поправок для их рассмотрения органами законодательной власти субъектов Российской Федерации, порядок проверки соблюдения необходимых процедур одобрения поправок, а также вопрос о том, каким способом одобренная поправка учитывается в конституционном тексте»¹.

Думается, в свете рассматриваемой проблемы практика Конституционного Суда в будущем выработает оптимальное понимание пределов его деятельности, а также традиции по разрешению коллизий с другими властями, иных проблем конституционного правосудия, в том числе тех, которые способствуют утверждению принципа разделения властей.

¹ ВКС РФ. 1995. № 6. С. 13.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотренный спектр теоретических и практических вопросов толкования Конституции позволяет говорить о формировании в конституционно-правовой науке теории толкования Основного закона, большинство идей которой широко апробируется в практике судебного конституционного контроля, успешно развивающегося в России. В течение последних лет наряду с Конституционным Судом РФ на конституционном уровне были учреждены конституционные суды в большинстве республик Российской Федерации (Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Кабардино-Балкария, Карелия, Коми, Марий Эл, Саха (Якутия), Татарстан, Тува, Хакасия)¹. Сейчас эти суды функционируют в Республиках Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Кабардино-Балкария, Карелия, Коми и Саха (Якутия). В Республике Мордовия под влиянием политической конъюнктуры в 1994 г. Конституционный Суд ликвидирован².

Особенностью организации государственной власти в некоторых краях и областях является попытка учредить собственные специализированные органы конституционного контроля³. Возможность создания уставных судов либо судебных палат закреплена в уставах Красноярского края, Амурской, Воронежской, Кемеровской, Московской, Свердловской, Пермской, Томской, Челябинской, Тюменской областей. В Иркутской области создана Уставная палата. В Ставропольском крае предусматривается образование Согласительной палаты, представляющей собой квазисудебный орган, который по своей природе ближе к комитетам конституционного надзора, чем к уставным судам⁴.

¹ См.: Конституции республик в составе Российской Федерации. Вып. 1. М., 1995; вып. 2. М., 1996.

² См.: Закон Республики Мордовия от 6 февраля 1994 г. «О внесении изменений в Конституцию (Основной закон) Республики Мордовия» // Советская Мордовия. 1994. 18 февраля.

³ См.: Митюков М.А. Конституционные (уставные) суды Российской Федерации // Аналитический вестник Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания РФ. № 20(44). М., 1996. С. 25–77; Его же. Вступительная статья к Сборнику нормативных актов «Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации». М., 1997. С. 3–47.

⁴ См.: Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып. 1. М., 1995; вып. 2. М., 1996; Устав (Основной закон) Воронежской области // Коммуна. 1995. 25 июля; Устав Красноярского края // Красноярский рабочий. 1996. 29 марта; Устав Свердловской области // Ведомости Свердловской областной Думы. 1995. № 5; Устав (Основной закон) Томской области. Томск. 1995; Устав Московской области // Подмосковные известия. 1996. 18 декабря.

Процесс учреждения уставных судов (палат) находится лишь в начальной стадии, хотя теперь он легализован Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации»¹. Разработка правовой базы органов конституционного контроля в субъектах РФ продолжается. Так, в Законодательном собрании Санкт-Петербурга подготовлен проект закона «Об уставном суде Санкт-Петербурга».

Своеобразная ситуация сложилась в Татарстане. Комитет конституционного надзора республики был создан в конце 1990 г. в соответствии с Законом от 13 декабря 1990 г. «О конституционном надзоре в Татарской ССР», разработанным на основе аналогичного союзного закона. Конституция Республики Татарстан 1992 г. учредила Конституционный Суд республики. Закон «О Конституционном Суде Республики Татарстан» был принят 22 декабря 1992 г. Но ст. 8 Закона Республики Татарстан «О порядке введения в действие Конституции Республики Татарстан» предусматривает, что положение ст. 10 Конституции Татарстана о Конституционном Суде должно быть введено в действие со времени избрания Конституционного Суда республики. В п. 1 постановления Верховного Совета Республики Татарстан «О порядке введения в действие Закона Республики Татарстан «О Конституционном Суде Республики Татарстан» говорится: «До избрания Конституционного Суда Республики Татарстан продлить полномочия Комитета конституционного надзора Республики Татарстан». Суд так и не был создан². В настоящее время более четко определился правовой статус Республики Татарстан на основе договора между Российской Федерацией и Татарстаном от 15 февраля 1994 г., стабилизировались

¹ СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

² Хотя практика Комитета конституционного надзора республики достаточно активна и направлена на укрепление правовой системы и демократии, защиту конституционных прав и законных интересов граждан. Так, он лишил юридической силы п. 5 Закона Татарской ССР от 30 августа 1990 г. «Об основах народовластия в Татарской ССР», которым запрещалось совмещение должности руководителя государственного органа власти или управления с любой другой должностью, в том числе в политических или общественно-политических организациях, как не соответствующий положениям Конституции Республики Татарстан о правах граждан. В заключении по Указу Президента Республики Татарстан от 10 марта 1992 г. «Об административной ответственности за посягательство на национальное равноправие на территории Республики Татарстан» устанавливалась необходимость внесения в этот Указ положений, исключающих возможность его использования в целях цензуры и политического давления на средства массовой информации (см.: Архив Комитета конституционного надзора Республики Татарстан. 1991–1995 гг.). Подробнее о проведенном нами ранее исследовании практики деятельности ККН РТ см.: Правовой статус Республики Татарстан. Казань, 1996. С. 145–146.

отношения республики с центром. Договор разграничил предметы ведения и полномочия обеих сторон. Многочисленные поправки внесены в Конституцию республики, принят ряд новых важных законов по вопросам собственности, выборов, организации и деятельности высших и местных органов государственной власти, местного самоуправления. Все это не может не отразиться на требованиях, предъявляемых к Закону о Конституционном Суде республики, проект которого подготовлен в Государственном Совете Татарстана.

В Республике Тува, несмотря на то, что имеется достаточная правовая основа для образования Конституционного Суда, до сих пор дискутируется вопрос – избирать ли его или учредить конституционную палату Верховного Суда¹.

Развитие судебного конституционного контроля в российских регионах идет и путем приспособления к его функциям судов общей юрисдикции. Согласно Конституции Республики Ингушетия ее Верховный Суд является высшим судебным органом республики не только в сфере гражданского, уголовного судопроизводства, но и конституционного (ст. 83). Уставом (Основным законом) г. Москвы на Московский городской суд возлагается официальное толкование законов Москвы (ст. 121). Уставом (Основным законом) Алтайского края (ст. 91 и п. 11 Переходных положений) предусмотрено, что конституционное судопроизводство в соответствии с федеральным конституционным законом может осуществлять краевой суд либо местный суд – Уставная судебная палата.

Таким образом, можно сделать вывод о формировании системы конституционной юстиции в России, в которую постепенно включаются субъекты РФ. Согласно конституциям создание специализированных органов конституционного контроля предусмотрено в 15 республиках (в 12 – конституционные суды, в двух – комитеты конституционного надзора и в одной эти функции возложены на Верховный Суд). Не решен вопрос об организации конституционного правосудия в Калмыкии, Карачаево-Черкессии, Мордовии, Удмуртии. Создание специализированных органов конституционного надзора предусматривается уставами 12 краев и областей, а в двух регионах эти полномочия возложены на суды общей юрисдикции.

Однако проблема создания конституционных (уставных) судов в регионах продолжает оставаться актуальной, ибо пробелы и неполнота в построении системы конституционного контроля за обеспечением соответствия нормативных актов субъектов РФ их конститу-

¹ Тувинская правда. 1996. 23 марта.

циям или уставам сужают вопреки федеральному конституционному законодательству возможности граждан на судебную защиту прав и свобод, в том числе в порядке конституционного судопроизводства.

Конституционные и уставные суды рассматривают дела, предметом которых являются конституционно-правовые вопросы и споры. Как правило, к ним не относятся политические вопросы, а также вопросы компетенции других органов и судов общей юрисдикции. В соответствии с Федеральным конституционным законом о судебной системе РФ (ст. 18, 27) они не могут рассматривать дела, относящиеся к компетенции Конституционного Суда РФ, хотя об этом прямо и не говорится в большинстве законов о конституционных (уставных) судах, а в некоторых (Саха (Якутия), Дагестан) даже содержатся положения, свидетельствующие о конкуренции компетенций Российской Федерации и ее субъектов. В соответствующих законах республик Адыгея и Карелия имеются нормы о том, что Конституционный Суд республики не рассматривает дела, находящиеся в производстве Конституционного Суда РФ¹.

Ряд субъектов РФ, учредивших конституционные (уставные) суды, предусматривают официальное толкование своих конституций (уставов) в форме специального судебного разбирательства (кроме Карелии, Татарстана, Тувы, Алтайского и Красноярского краев, Московской и Томской областей). Практика судов по прямому толкованию конституций (уставов) пока невелика, сравнительно активно в этом направлении работают конституционные суды Бурятии, Кабардино-Балкарии и Саха (Якутии). В перспективе она, как и в целом функционирование института судебного конституционного контроля в субъектах РФ, может составить предмет специального исследования.

В настоящее время главной проблемой является оптимизация отношений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов через приведение республиканского законодательства в соответствие с федеральным. Так, конституции ряда республик отнесли к компетенции конституционных судов дачу заключений о соответствии законов и иных нормативных актов Российской Федерации Федеративному договору и Конституции РФ (например, ст. 101 Конституции Саха (Якутии)). Это положение следует признать превышением полномочий субъекта РФ.

Следует обратить внимание, что толкование Конституции РФ, являясь исключительной прерогативой Конституционного Суда РФ,

¹ Подробнее о компетенции конституционных уставных судов см.: Митюков М.А. Конституционные (уставные) суды Российской Федерации. С. 42–77.

олицетворяет ту часть его правовых отношений с указанными судами, где он выступает в качестве как бы вышестоящей инстанции. Здесь недопустимы ни прямые, ни косвенные коллизии. Последние возможны при толковании конституционными (уставными) судами конституционных понятий, имеющих «сквозное» значение для Конституции РФ и конституции соответствующего субъекта РФ, например, тех, что определяют конституционный строй Российской Федерации.

Требует урегулирования целый ряд вопросов, связанных с толкованием Конституции РФ. Так, можно согласиться с тем, что если орган конституционного контроля субъекта Федерации расходится в толковании Конституции РФ с решением Конституционного Суда РФ или органа конституционного контроля другого субъекта Федерации, то подобно тому, как это предусмотрено Основным законом ФРГ (п. 3 ст. 100), можно было бы определить, что соответствующий орган конституционного контроля для снятия проблемы должен обратиться за решением в Конституционный Суд РФ¹.

Функция Конституционного Суда РФ по толкованию Конституции может предстать в новом ракурсе, если будет принято предложение ряда конституционных судов республик о том, что «по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов органы конституционного контроля субъектов Российской Федерации могли бы выступать в качестве первой инстанции, а Конституционный Суд Российской Федерации – апелляционной инстанцией»².

Судебный конституционный контроль сформировался практически во всех странах ближнего зарубежья (Армения, Грузия, Казахстан, Молдова, Узбекистан, Украина). Большинство из них предусматривают прямое толкование Конституции, и по мере накопления практики появится возможность ее обобщения. Пока в сравнительном смысле больше используется опыт стран дальнего зарубежья, в которых конституционные суды уполномочены на нормативное толкование Конституции (Болгария, Венгрия, Словакия). Анализ показывает, что по ряду позиций он схож с аналогичной деятельностью Конституционного Суда РФ, в частности, по субъектному составу запросов о толковании Конституции, материальной стороне конституционных конфликтов как основания обращений в суд. В перспективе можно продолжить исследование в направлении сравнительного анализа

¹ См.: Кряжков В.А. Конституционный контроль в Российской Федерации // Российская Федерация. 1994. № 10.

² Органы конституционного контроля субъектов Российской Федерации: практика, проблемы, предложения // ВКС РФ. 1996. № 4. С. 43.

практики казуального толкования Конституции Конституционным Судом РФ с толкованием, осуществляемым зарубежными конституционными и общими судами в процессе отправления правосудия (по принципам, способам, приемам и стадиям интерпретации).

Можно предвидеть в связи с периодическим будированием вопроса о предоставлении Государственной Думе права толкования законов, Конституции актуализацию соотношения аутентичного и судебного конституционного толкования. Нельзя исключать возможности поправок к Конституции, ибо ее совершенствование не может идти только путем толкования Конституционным Судом в обход «нормального» развития Основного Закона через деятельность законодательных органов, который пока проблематичен в свете острой политической борьбы, блокирующей принятие поправок к нему. Хотя поспешное «исправление» сравнительно новой Конституции также не будет способствовать развитию конституционализма в стране, стремящейся к высоким мировым стандартам правового государства.

Тем не менее представляется, что Конституционный Суд РФ в свете активизации субъектов, уполномоченных обращаться с запросами о толковании Конституции, по мере «амортизации» конституционного текста будет расширять практику интерпретации Основного Закона как наиболее «экономичного», бесконфликтного и оперативного способа его совершенствования. В частности, это может быть средством преодоления прогнозируемых сложностей взаимоотношений Президента и Федерального Собрания РФ, которые кроются, в том числе, в двухпалатной структуре последнего.

Поскольку анализ показал отсутствие каких-либо препятствий в процессуальном отношении для возбуждения дел о толковании Конституции, то увеличение их количества поставит вопрос об их официальном обобщении и систематизации в плане обеспечения доступности, как и законодательных актов. Полагаем, что важное значение имело бы опубликование определений об отказе в принятии к рассмотрению Конституционным Судом запросов о толковании Конституции. Это имеет значение в смысле ориентации уполномоченных субъектов в пределах нормативного толкования Конституции Конституционным Судом и способствовало бы продуманности сути таких запросов.

Со всей остротой может встать вопрос о «конкуренции» актов толкования с интерпретируемыми конституционными нормами, о пределах толкования Конституции, когда накопленная масса таких конституционных положений достигнет «критического» уровня, при котором следует вести речь об обновлении Конституции.

Конституция прочно вошла в практику судов общей юрисдикции. Последние, преодолевая воспитанную долгими годами застоя, характеризующими «выпадением» Конституции из правоприменительного процесса, недооценку Основного Закона как нормативного правового акта, все шире применяют конституционные нормы при отправлении правосудия. В связи с этим будет актуализироваться задача размежевания компетенций Конституционного Суда и общих судов. В случае несовпадения толкования Конституции общими судами с решением Конституционного Суда приоритетным является прямое толкование Конституции последним. Лишь в казуальном отношении толкование Конституции судом общей юрисдикции может быть главным, т.е. для участников конкретного процесса, адресатов решения. Юридическое значение нормативного толкования Конституционного Суда РФ всегда выше, только он является единственным носителем права официального толкования Конституции РФ.

Уже сейчас анализ деятельности судов ставит вопрос о необходимости дополнения законодательства. Целесообразно наделение судов общей юрисдикции полномочием официального толкования законов и расширение компетенции Конституционного Суда РФ за счет возможностей нормативного толкования федеральных конституционных законов, так как они ближе всего по уровню к Конституции и фактически уже вошли в интерпретационную практику Конституционного Суда.

Развитие практики общих судов в плане прямого применения Конституции приведет к повышению роли судебной практики, которую уже сейчас относят к источникам права. Но чем выше роль судебной практики, тем больше потенциал судебного конституционного контроля над ней, а это автоматически вступает в противоречие с принципом независимости судебной власти.

Сказанное свидетельствует о возможностях дальнейшего развития теории толкования Конституции как средства научного обеспечения ее реализации. Например, представляется необходимым выявление особенностей толкования отдельных разделов Конституции, федеральных конституционных законов.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод об усилении позиций Конституционного Суда РФ как высшего судебного органа конституционного контроля в системе государственной власти России во многом благодаря развитию функции толкования Конституции. Он должен стать форпостом в широком поле теоретических и практических проблем толкования Конституции, и это ему по силам.

РЕЦЕНЗИЯ

кандидата юридических наук, доцента *Т.М. Пряхиной*,
доктора юридических наук, профессора *Б.С. Эбзеева*
на монографию
«Толкование Конституции Российской Федерации:
теория и практика»¹

Отказ от доминировавшей прежде социально-экономической и политической системы и восприятие Конституцией Российской Федерации 1993 года традиционных стандартов демократии привели к необходимости качественного обновления, а во многом и формирования заново всей отечественной конституционно-правовой доктрины.

Конституционная реформа не завершилась в 1993 году. Речь идет о наполнении конституционной модели организации публичной власти, свободы и прав человека, суверенитета реальным общественным содержанием, о выявлении демократического потенциала действующей Конституции России, ее интеграции в социальную и юридическую практику. В этой связи обращение Т.Я. Хабриевой к проблеме толкования Конституции Российской Федерации в контексте ее прямого действия и непосредственного применения вполне закономерно, а выполненный ею труд, отличающийся комплексным характером и широтой авторских взглядов, ориентированный на практику, синтезирующий глубину теоретических построений и конкретику правоприменения – заметное явление отечественной юридической науки.

Заслуживает поддержки исходный тезис авторских рассуждений о том, что толкование занимает важное место в механизме реализации конституционных норм, ибо без его надлежащего осуществления невозможно гарантировать реализацию ценностей конституционализма. Несомненное достоинство рецензируемого сочинения состоит в том, что в нем на основе классических учений о толковании права сформулирована развитая теория толкования Конституции. В этой связи естественно обращение к особенностям Конституции как специфического объекта толкования (с. 16–17). На ее толкование накладывает свой отпечаток особое место, занимаемое Конституционным Судом в иерархии органов государственной власти.

По мнению автора, назначение толкования состоит в выявлении целевой направленности закона, соотносимой с конституционными ценностями, а его главный ориентир – сама жизнь, ибо выявить волю законодателя без учета социально-экономической ситуации, общественных отношений, которые он стремился урегулировать, принимая нормативный акт, невозможно. При этом правоприменение особо предостерегает от толкования, игнорирующего волю законодателя, поскольку оно не

¹ Государство и право. 1998. № 12. С. 98–100.

исключает «подправление закона», может нарушить стабильность права, породить неуверенность в отношениях между людьми, прямые нарушения норм права (с. 23).

С подобной позицией, оцениваемой в общем плане, трудно спорить. Однако применительно к Конституции необходимы определенные оговорки. Видимо, неслучайно в практике многих органов конституционного контроля известно такое понятие, как «сообразное толкование», при котором Конституция не изменяется, а актуализируется применительно к существующей общественно-политической ситуации. Более того, если попытаться хотя бы немного отступить от юридического догмата воли, положенного в основу всей отечественной правовой доктрины, и воспринимать Конституцию как способ рациональной организации и функционирования социума, стабильного развития институтов конституционного строя, ограничения государственной власти и обеспечения индивидуальной автономии личности и свободы гражданского общества, такое «сообразное толкование», допускающее «превращение» Конституции, т.е. ее изменение без изменения текста, является не только возможным, но и необходимым. Именно подобная практика позволяет стабильной Конституции быть реальной, адекватно отражать потребности общественного развития.

Толкование – необходимая стадия реализации любого нормативного правового акта. Однако необходимость специального толкования Конституции, т.е. уяснения и разъяснения специальных конструкций и терминов конституционного права (с. 33–34), обусловлена целым рядом объективных причин. В частности, Конституция нуждается в особом механизме юридической защиты. Особый порядок принятия и изменения Конституции призван оберегать Основной Закон от внесения в него изменений и дополнений, урезающих заложенный в нее демократический потенциал, оградить от непродуманных поправок, вызванных конъюнктурными соображениями. Очевидно, однако, и то, что Конституция нуждается в обновлении, дабы не было пропасти между конституционным текстом и «живой жизнью». Следовательно, именно толкование Конституции способно без потерь «приспособить» ее к жизни (с. 35–36).

Т.Я. Хабриева позитивно оценивает предоставление Конституционному Суду права давать официальное толкование Конституции, особенно с учетом условий России переходного периода. Реализуя данное полномочие, Суд обеспечивает верховенство конституционных норм, их прямое действие, создает правовые прецеденты (с. 30–31). Толкование Суда особенно значимо в связи с тем, что достаточно широк круг субъектов, уполномоченных принимать решение о конституционности. Фактически любой орган государства, должностное лицо, применяющее доконституционные законы и другие правовые акты, оценивает их конституционность, поскольку эти акты применяются в части, не противо-

речащей Конституции. Коль скоро, однако, ревизии обширного массива доконституционного законодательства не проводилось и каждый субъект трактует понятие конституционности по-своему, это не способствует укреплению конституционной законности.

Основательно исследован в рецензируемой монографии вопрос о видах и способах толкования конституционных норм. Свои ценные свойства толкование конституционных норм проявляет как процесс их разъяснения, объективирующегося в постановлении Конституционного Суда. В данном плане толкование имеет официальный характер. В то же время Закон о Конституционном Суде РФ допускает и доктринальное, и компетентное толкование Конституции (с. 56). Весьма интересен сравнительный анализ доктринального и компетентного толкования, представленный в работе (с. 108–127). Их оптимальное сочетание позволит, по мнению автора, качественно повысить уровень актов толкования. При этом в ходе слушания дел в Конституционном Суде на предмет полноты и ясности аргументации принимаемых решений следует учитывать и обыденное толкование Конституции (с. 27). Конституционное толкование также может быть как нормативным, так и казуальным.

Ведущее значение приобретает вопрос о принципах толкования Конституции, поскольку именно принципы определяют сущностные черты данного вида деятельности Конституционного Суда России (с. 34–48). В качестве базового автор выделяет принцип самодостаточности Конституции, связывая все последующие шаги интерпретатора с иерархией правовых ценностей, закрепленных Основным Законом. Тем самым теоретически обосновывается следующий постулат: суд не выше Конституции, которой он обязан своим существованием. Отыскивая право, он должен делать это в пределах, очерченных Основным Законом. В этом видится гарантия от установления диктатуры судебной власти, столь же опасной, как и любая другая форма авторитаризма.

Особая практическая значимость рецензируемой работы определяется постановкой автором вопроса об актах толкования Конституции (с. 50–63), но главное – о юридических последствиях актов толкования для всего правового массива Российской Федерации. Автор справедливо указывает, что хотя акты нормативного толкования не влекут за собой утрату юридической силы какими-либо нормативными актами, отдельными нормами права и правовыми положениями, последние должны быть пересмотрены и приведены в соответствие с интерпретацией Конституции, даваемой Конституционным Судом. Принятые иными правоприменителями акты и решения по конкретным делам подлежат пересмотру, если они выносились на основе неправильной интерпретации Конституции или такого понимания собственной компетенции, которое не соответствует толкованию Конституционного Суда (с. 59–60).

Глубокий смысл имеет рекомендация автора субъектам, обращающимся с запросом о толковании Конституции, ссылаться не на нормативные акты более низкого по сравнению с Конституцией уровня, а на акты толкования зарубежных органов конституционного контроля (с. 63), поскольку речь идет о соотнесении отечественной конституционной теории и практики с ценностями мирового конституционализма, получившими широкое признание.

Существенно обогащает работу Т.Я. Хабриевой то, что, освещая круг и специфику деятельности субъектов судебного толкования Конституции России, автор дополняет формально-юридический подход аргументами содержательного характера. Конституционный Суд – это единственный орган, который Конституция текстуально уполномочивает на толкование Основного Закона. В Российской Федерации за этим органом закрепляется исключительная прерогатива выносить специальные акты нормативного толкования конституционных положений, имеющие обязательный характер для всех субъектов правоотношений. При этом ограничения Конституционного Суда носят не материальный, а процессуальный характер. Стремление обеспечить нейтральность Конституционного Суда, соблюсти баланс в системе разделения властей привело к запрету Конституционному Суду давать толкование Основного Закона по собственной инициативе (с. 66–67).

Иначе говоря, при отсутствии инициативы со стороны уполномоченных органов Конституционный Суд с высоты своего положения должен беспристрастно взирать на нарушения либо искажения Основного Закона. В этой связи следует всецело поддержать предложения автора о расширении круга субъектов, уполномоченных входить в Конституционный Суд с запросом о толковании, предоставив такое право Верховному Суду РФ, Высшему Арбитражному Суду РФ, определить процедуру вхождения с запросом в порядке народной инициативы (с. 67). По-видимому, этот перечень следует дополнить Генеральным прокурором РФ. Возможно, следовало бы вернуться к вопросу о расширении рамок собственной инициативы Суда. Когда в доме пожар, Конституционный Суд не может не быть пожарным.

Судебная власть персонифицирована и воплощается в людях, которые вершат правосудие. Главенство Конституционного Суда в толковании Основного Закона обуславливает жесткие требования к профессионализму судей Конституционного Суда (с. 67–68). Специальные гарантии независимости, свободы от политического, ведомственного, местного и иного давления позволяют судьям вести беспристрастный поиск истины. Объективности судей способствует и их деполитизация, хотя трудно не согласиться с Т.Я. Хабриевой в том, что такая деполитизация носит скорее формальный характер (с. 73–74).

На повестку дня поставлен вопрос о необходимости наделения Конституционного Суда РФ правом толковать не только Конституцию, но и законы, иные нормативные акты. Практически по всем вопросам, входящим в компетенцию Конституционного Суда РФ, возникает необходимость официального казуального толкования не только норм самой Конституции, но и иных нормативных актов, договоров (с. 70–72).

Достаточно проблематичным остается вопрос о толковании Конституции судами общей юрисдикции. В различных странах проблема решается в зависимости от сложившегося в них понимания конституционного права, места судов в системе органов государственной власти и отношения к судебному прецеденту (с. 85 и сл.). Смешанная система, созданная в России, накладывает на решение данной проблемы свой отпечаток. Специализированный орган конституционного контроля обособлен в самой системе судебной власти. Вместе с тем отправлением правосудия иными судами не мыслится без интерпретации конституционных установок. Более того, суды вправе отказаться применить закон, сославшись на его несоответствие Конституции, и отдать предпочтение последней как акту прямого действия. Это – достоинство российской системы в условиях противоречивого и пробельного законодательства. Однако данное право судей – «палка о двух концах». Разнополярность мнений судей по вопросам конституционности при отсутствии прецедентного права может привести к коррозии конституционной законности. С данной точки зрения значимость актов толкования Конституционного Суда еще более возрастает.

Большое внимание уделяется автором процессуальным аспектам рассмотрения дел о толковании Конституции, так как в соответствующем оформлении процесса толкования Конституции в Конституционном Суде РФ заключается одна из гарантий корректного осуществления конституционных установлений. Процессуальная сторона деятельности Суда по толкованию Основного Закона рассматривается сквозь призму принципов конституционного судопроизводства.

Ценность работы возрастает по мере того, как автор, аргументируя свои выводы и предложения, исследует практику деятельности Конституционного Суда. Безусловным ее достоинством является то, что автор представил взвешенный, научно обоснованный анализ его деятельности в области толкования Конституции. При этом Т.Я. Хабриевой удалось избежать излишнего увлечения многих исследователей политическими и социальными аспектами опыта деятельности Конституционного Суда в ущерб юридическому. Работа актуализируется также обращением автора к опыту конституционного контроля в зарубежных странах.

Ряд положений, содержащихся в работе, являются дискуссионными. В частности, понятие конституции весьма многоплановое, несущее различную смысловую нагрузку. Наличие в государстве Основного Закона

не равнозначно конституционному государству. Уместно в связи с этим вспомнить Декларацию прав человека и гражданина 1789 года, согласно которой общество, не имеющее гарантий прав человека и не проводящее разделение властей, не имеет Конституции. Таким образом, Конституцией может быть признан лишь такой Основной Закон, который закрепляет общечеловеческие ценности, воплощенные в праве. Возможно, смещение авторских акцентов и оценка самого Основного Закона с точки зрения указанных ценностей открыли бы новые грани изучаемой проблемы.

При анализе принципов толкования Конституции автор сделал упор на конституционные принципы, и это бесспорно с точки зрения содержания актов толкования. Однако не менее значимыми являются принципы, определяющие процедуру вынесения оценочных суждений о конституционных нормах.

Спорный момент изучаемой проблемы заключается и в оценке характера интерпретационной деятельности Конституционного Суда и ее результатов. С одной стороны, применительно к конституционному толкованию подчеркивается, что оно в отличие от других видов толкования особенно близко к правотворчеству. Более того, если исходить из широкой трактовки права, то в ряде случаев речь идет именно о формировании права в ходе интерпретационной деятельности Конституционного Суда (с. 23). С другой стороны, автор отстаивает непоколебимость общего принципа: разделение властей не позволяет Конституционному Суду подменять законодателя. И если суд способен находить право, то творить право, устанавливая конституционные нормы он не уполномочен (с. 54). Нельзя, однако, не замечать, что разъясняя, раскрывая сущностное содержание конституционных норм, Суд фактически дополняет текст Конституции. Акты толкования по своему содержанию как бы вписываются в конституционные нормы, становятся частью Конституции и разделяют ее судьбу.

Весьма сложным вопросом, на который, возможно, следовало обратить особое внимание, является вопрос о мотивации принятия решений при толковании Основного Закона Конституционным Судом. В частности, анализ многих решений Суда свидетельствует о том, что судьи находят под влиянием не только Конституции, но и принимают во внимание возможные последствия реализации принятого решения. Тем самым рациональность принимаемого решения, его правовая и общесоциальная целесообразность не отвергаются. Подобную мотивацию можно оценить как положительный фактор, подчеркивающий объективность Суда.

Работа Т.Я. Хабриевой является существенным вкладом в отечественную конституционно-правовую доктрину и способна позитивно сказаться на реализации Конституции Российской Федерации и воплощаемых в ней ценностей.

Т.Я. ХАБРИЕВА

**ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ
КАК СУБЪЕКТ
ИНТЕРПРЕТАЦИИ ПРАВА**

МОСКВА
2018

УДК 341.1
ББК 67.910.612(4)

- Хабриева Т.Я.**
X12 Венецианская комиссия как субъект интерпретации права: монография. — М.: Статут, 2018. — 344 с.

ISBN 978-5-8354-1452-9

Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия Совета Европы) существует уже почти 30 лет, и одной из ее приоритетных задач является оказание помощи различным государствам мира в модернизации их правовых систем в соответствии с международными стандартами в области демократического развития, прав человека и верховенства права. Важнейшим средством, позволяющим Комиссии решать широкий круг правовых задач, является толкование международного, регионального и национального права, хотя такие функции в ее учредительных документах не предусмотрены.

Интерпретационная деятельность Комиссии нуждается не только в популяризации, но и в научном осмыслении, что предопределило предмет и цели этой книги.

Структура работы включает разделы, посвященные истории становления Венецианской комиссии, ее современному статусу, анализу форм интерпретационной деятельности.

Для правоведов — ученых и практиков, представителей правозащитных организаций, депутатов, судей, преподавателей, студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов, а также для широкого круга читателей, интересующихся вопросами деятельности международных организаций.

УДК 341.1
ББК 67.910.612(4)

Талия Яруловна Хабриева

**ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ
КАК СУБЪЕКТ
ИНТЕРПРЕТАЦИИ ПРАВА**

Подписано в печать 05.04.2018.

ISBN 978-5-8354-1452-9

© Хабриева Т.Я., 2018

T.Y. KHABRIEVA

**THE VENICE COMMISSION
AS A BODY
FOR THE INTERPRETATION
OF LAW**

MOSCOW
2018

Khabrieva T.Y.

The Venice Commission as a Body for the Interpretation of Law:
Monograph. — M.: Statut, 2018. — 344 p.

ISBN 978-5-8354-1452-9

The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission of the Council of Europe) exists for almost 30 years and one of its priorities is to assist the States of the world to modernize their legal systems in accordance with international standards on democratic development, human rights and the rule of law. The interpretation of international, regional and national law was an essential mean for the Commission to meet a wide range of legal challenges. However such functions were not stated in its constituent documents.

The aim of present book was determined by the interpretation activity of the Commission, which needs not only popularization, but also scientific understanding.

The structure of the work includes sections on the history of the Venice Commission, its current status, analysis of interpretation forms.

For legal scholars and practitioners, representatives of human rights organizations, deputies, judges, teachers, students and postgraduates of law schools and faculties, as well as for a wide range of readers interested in the activities of international organizations.

ISBN 978-5-8354-1452-9

© Khabrieva T.Y., 2018

Замысел этой работы появился в ходе проведения в феврале 2016 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации научно-практической конференции, посвященной памяти известного отечественного теоретика и цивилиста конца XIX – первой половины XX в. Е.В. Васьяковского, который внес заметный вклад в разработку классического учения о толковании права¹.

Обращение к отечественному научному наследию и анализ его влияния на современное развитие юридической науки в России позволяют оценить новейшие процессы в глобальном правовом пространстве. Становление нового международного правопорядка во второй половине XX в. сопровождалось появлением новых международных субъектов толкования права, оказывающих воздействие и на национальные правовые системы. Еще в начале прошлого столетия это невозможно было представить.

К указанным международным субъектам можно отнести Европейскую комиссию за демократию через право (Венецианскую комиссию Совета Европы), которая существует почти 30 лет².

Одной из приоритетных целей Венецианской комиссии как консультативного органа Совета Европы является оказание помощи различным государствам по приведению их правовых и институциональных систем в соответствие с европейскими стандартами и международным опытом в области демократического развития, прав человека и верховенства права. Комиссия нацелена на сотрудничество не только с государствами – членами Совета Европы, но и с государствами, не являющимися его членами, со всеми заинтересованными международными организациями и структурами. В этом смысле Комиссия позиционирует себя как «независимый форум по обмену идеями в сфере конституционного права».

Как указано на официальном сайте Комиссии³, Комиссия организует семинары и конференции совместно с конституционными суда-

¹ См.: Васьяковский Е.В. Учение о толковании и применении гражданских законов. Одесса, 1901; Его же. Руководство к толкованию и применению законов (для начинающих юристов). М., 1997.

² Далее в тексте обозначается как «Венецианская комиссия», «Комиссия» или «ВК».

³ URL: www.venice.coe.int

ми и парламентами, центральными избирательными комиссиями и университетами, осуществляет подготовку государственных служащих более чем из 20 государств Восточной Европы и Центральной Азии. Под эгидой Комиссии проходит Всемирная конференция конституционного правосудия, действуют Совместный совет по конституционному правосудию, Венецианский форум конституционных судов, Совет по демократическим выборам.

Суммируя важнейшие аспекты работы Комиссии, можно отметить, что Венецианская комиссия:

- является единственным органом Совета Европы, разрабатывающим научно-практические заключения по вопросам конституционного права;

- исследует вопросы верховенства права, баланса и разделения властей, функционирования судебных систем, конституционного правосудия, децентрализации, регионализма и федерализма, а также связанную с ними проблематику деятельности национальных и международных институтов, стимулируя развитие наук сравнительного государственного права и правоведения;

- способствует осуществлению конституционных реформ в заинтересованных странах, давая рекомендации о приведении конституций и конституционных законов в соответствие со стандартами европейского конституционного наследия во многих европейских, а также в неевропейских государствах;

- в значительной мере задает параметры разработки европейского избирательного права посредством кодификации и гармонизации стандартов в области выборов и референдумов;

- содействует решению юридических проблем в области прав человека, возникающих, в частности, в связи с одновременным существованием Европейской конвенции о правах человека (далее – ЕКПЧ), Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека, а также Хартии основных прав Европейского Союза (далее – ЕС), с учетом существования нескольких систем защиты прав человека в Европе;

- способствует совершенствованию механизмов защиты прав национальных меньшинств в Европе, в том числе и по вопросам их участия в общественной жизни, региональных языков и языков меньшинств;

- оказывает влияние на развитие различных отраслей национального права государств-участников и иных заинтересованных стран.

Кроме того, Комиссия неоднократно играла роль посредника в предотвращении и разрешении конституционных кризисов в госу-

дарствах-участниках, в том числе благодаря сотрудничеству с конституционными судами, судами общей юрисдикции и омбудсменами.

Важнейшим средством, позволяющим Комиссии решать широкий круг правовых задач, является ее способность осуществлять толкование международного и национального права. Исследование особенностей правотолковательной деятельности Венецианской комиссии на фоне современных подходов к понятию «правовая интерпретация» предопределило предмет и цели настоящей работы¹. Очевидно, что специфическая деятельность Комиссии по толкованию международного, регионального и национального права нуждается не только в популяризации, но и в научном осмыслении.

В современный период одной из особенных черт формирования норм международного права является растущее влияние на них рекомендательных норм, часть из которых именуется «международными стандартами». Кроме того, толкование Венецианской комиссией национального права – новый феномен международного и национальных правовых порядков. Акты Венецианской комиссии как результат интерпретации национального права имеют рекомендательно-разъяснительный характер, но отличаются рядом нестандартных характеристик и свойств, либо ранее вообще не подвергавшихся анализу, либо недостаточно и неполно раскрытых в юридической литературе.

Таким образом, деятельности современных субъектов международного права и их интерпретационным актам присуща специфика, которая не всегда соответствует постулатам классической теории толкования права. В связи с этим полагаем, что углубленное изучение работы Венецианской комиссии как субъекта толкования права полезно с научной точки зрения, в том числе как для модернизации теории толкования права, так и для критического осмысления механизмов практической деятельности Комиссии и подобных экспертно-консультативных органов.

Следует отметить, что по мере накопления опыта работы Венецианской комиссии, особенно после ее 20-летнего юбилея, появилось значительное количество посвященных ей работ, в которых все чаще анализируются формы и методы работы Комиссии, ее научный вклад в развитие современного правового пространства и практические

¹ В настоящем исследовании автор не ставит своей целью глубокий теоретический анализ терминов «толкование» и «интерпретация» права, рассматривая их как порядковые (хотя, возможно, и различающиеся в нюансах) элементы юридических технологий.

результаты ее деятельности¹. Однако специальных работ, касающихся особенностей интерпретационной деятельности Комиссии, пока не было.

Как указывают исследователи, деятельность Комиссии более известна в странах Восточной Европы и Евразии, чем в Западной Европе². Этому во многом способствуют труды Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, в котором работают член Комиссии от России – директор Института академик РАН Т.Я. Хабриева и замещающий ее представитель профессор А.И. Ковлер³. В Институте также действует Секретариат российской делегации в Венецианской комиссии, который занимается анализом и подготовкой материалов, связанных с сотрудничеством Института и органов Совета Европы.

Структура настоящей работы включает разделы, посвященные истории становления и эволюции Венецианской комиссии, ее современному статусу, анализу форм интерпретационной деятельности и оценке результатов такой работы. Краткая история этого органа Совета Европы, равно как и анализ особенностей его статуса, необходимы для лучшего понимания специфики толкования Венецианской комиссией международного и национального права.

¹ См.: Buquicchio Gianni and Granata-Menghini Simona, *The Venice Commission Twenty Years on: Challenge Met but New Challenges Ahead* // *Fundamental Rights and Principles – Liber amicorum Pieter van Dijk*, Cambridge, Antwerp, Portland (Intersentia) (2013). P. 241–253; Buquicchio Gianni, Granata-Menghini Simona. *Conseil de l'Europe – Commission de Venise*, Rép. eur. dalloz, avril 2014. P. 1–14; Sergio Bartole. *International Constitutionalism and Conditionality: the Experience of the Venice Commission* // *Rivista No 4/2014, Associazione dei Italiana Costituzionalisti*; Durr R. *The Venice Commission/ Council of Europe* (ed. by E.J. Kleinsorge). The Netherlands, Wolters Kluwer, 2010; Craig Paul P. *Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy* // *University of Oxford – Faculty of Law*, October 1, 2016, *UCI Journal of International, Transnational and Comparative Law*; Pinelli Cesare. *Parliaments, Constitutional Transitions and the Venice Commission* // *Report at the LUISS Summer School on “Parliamentary Democracy in Europe”*, LUISS, Rome, 23 July 2015; Tuori K. *From Copenhagen to Venice* – in Closa, C. & Kochenov, D. (eds.). “*Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*” // Cambridge 2016: Cambridge University Press. P. 225–246; Hoffmann-Riem Wolfgang. *The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact* // *The European Journal of International Law* (2014). Vol. 25. No. 2. P. 579–597; Лимонникова М.А. *Венецианская комиссия Совета Европы: правовые аспекты создания и деятельности*: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010 и др.

² См., например: Hoffmann-Riem W. *Op. cit.* P. 585.

³ См.: Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право. М., 2014; Венецианская комиссия: о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии. М., 2016; Хабриева Т.Я. Венецианская комиссия как субъект толкования национального права // *Журнал российского права*. 2016. № 8.

Настоящее исследование представляет собой один из первых шагов в процессе осмысления и освещения результатов деятельности Комиссии в российской научной литературе. Среди его целей – уточнение современных методов и принципов правовой интерпретации, а также поиск направлений модернизации концепций развития международного права и взаимодействия «транснационального» и национальных правопорядков.

Автор благодарит сотрудников Секретариата делегации Российской Федерации в Венецианской комиссии и его руководителя доцента С.В. Чиркина за помощь в подборе материала.

Глава 1

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ

Изучение особенностей интерпретации права Венецианской комиссией невозможно без анализа ее правового статуса и основных направлений ее деятельности. Специфика толкования, его методов, приемов и результатов имеет неразрывную связь с субъектом толкования, более того – зачастую прямо определяется его правовым положением. Не меньшее значение для выявления специфических черт толкования имеет объект толкования. В связи с этим целесообразно рассмотреть главные виды и сферы деятельности Комиссии, в процессе которой происходит формирование ее основных интерпретационных актов.

§ 1. История создания Венецианской комиссии как органа Совета Европы

Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы была образована в 1990 г. В новейшей европейской истории это время обычно обозначается как рубеж двух эпох. Знаменитый историк Ф. Штерн в своих мемуарах *«Пять Германий, которые я знал»*¹ указывает, что впервые идея создания организации подобного рода зародилась в начале 1980-х гг. у судьи (в последующем – Председателя) Конституционного Суда Италии (1978–1987), а затем и у Министра Итальянской Республики по европейским делам (1987–1989), известного ученого Антонио Ла Перголы².

¹ См.: Stern F. Five Germanys I Have Known: a History & Memoir // Farrar, Straus and Giroux, 2007. URL: http://goo.gl/RmJVL4content_copy

² Впоследствии А. Ла Пергола возглавил Комитет по научным исследованиям и культуре Европейского парламента (1989–1994), но наибольшую известность получил в качестве генерального адвоката, а затем судьи Суда Европейских Сообществ (1994–2006).

Антонио Ла Пергола поддерживал идею создания международной организации юристов и судей для того, чтобы судебная система одной страны чувствовала свою принадлежность и в некотором роде даже подотчетность сообществу профессионалов-единомышленников¹.

Название «Комиссия за демократию через право» существовало в проекте изначально, поскольку А. Ла Пергола «был убежден, что устойчивая демократия может быть построена только на надежных конституционных принципах, которые основаны на верховенстве права»².

Впервые вопрос об образовании Комиссии был озвучен на VII Европейской конференции конституционных судов, которая состоялась в 1987 г. в Лиссабоне (Португалия). Основными приверженцами этой идеи стали председатели конституционных судов Италии и ФРГ. Первоначально Комиссия задумывалась именно как форум конституционных судей, поскольку их авторитет и независимость в отношении иных органов власти делали их способными выступать в роли независимых экспертов по вопросам конституционного права. Тем не менее некоторые судьи выражали опасение, что Комиссия станет средством быстрого распространения специализированных конституционных судов в ущерб верховным судам, которые осуществляли конституционный надзор.

Существовали и препятствия другого рода. Повышенная активность государств в отстаивании своего суверенитета после Второй мировой войны стала распространенным и весьма объяснимым явлением, и наличие группы независимых экспертов, которые бы подвергали оценке национальные конституции и самостоятельно вырабатывали стандарты конституционного права на международном уровне, казалось многим государствам преждевременным и даже опасным шагом. Ряд государств, как отмечает Р. Дюрр, «могли опасаться, что иностранные правительства смогут вмешиваться даже в такие вопросы, как система сдержек и противовесов между президентом и парламентом, которые в то время рассматривались как внутренние дела *par excellence*»³.

Предложение по созданию Комиссии обсуждалось на конференции, организованной в Венеции 31 марта–1 апреля 1989 г. по случаю 40-летнего юбилея Совета Европы итальянским Министром иностранных дел Джанни де Микелисом. Европейские государства вос-

¹ См.: Stern F. Op. cit.

² Dürr R. Op. cit. P. 356.

³ Ibidem. P. 358.

приняли проект исключительно в качестве «форума для дебатов» и «лаборатории отзывов и предложений» в отношении различных аспектов развития демократических ценностей¹. Практически сразу после конференции, 11 мая 1989 г., ПАСЕ была принята Декларация № 187 «Об учреждении Комиссии за демократию через право», которая была подписана 37 делегатами ПАСЕ.

Члены Совета Европы представлены в Декларации в качестве «семьи подлинных демократий» (*the family of true democracies*), основанных на общем «наследии юридических традиций и политических идеалов» (п. 1). Решение насущных общественных проблем и полная реализация прав человека, как указывается в п. 3, невозможны без «достижения и поддержания демократии при верховенстве права», для чего делегаты призывают Комитет министров как можно скорее учредить «Комиссию за демократию через право». Учреждение Комиссии предполагалось осуществить на основании ст. 17 Устава Совета Европы, в которой предусматривается, что «Комитет министров вправе по своему усмотрению учреждать комитеты и комиссии *консультативного или технического характера* для достижения конкретных целей».

Важным направлением деятельности вновь создаваемой Комиссии должно было стать обсуждение и принятие рекомендаций о политическом, конституционном развитии государств, которые не являются членами Совета Европы (п. 6), в особенности – стран Центральной и Восточной Европы. Можно согласиться с тем, что события, которые происходили в это время в Европе, начало реформ в Советском Союзе и странах социалистического лагеря оказали значительное влияние на «облик» Комиссии, ускорили ее создание и расширили цели деятельности². Падение коммунистического режима в Польше в 1989 г., а затем и Берлинской стены в ноябре того же года, смещение коммунистических правительств в Чехословакии, Румынии, Болгарии и Албании двумя годами позднее и наконец распад СССР предполагали изменение правовой основы взаимодействия государств. Этот новый миропорядок был подкреплён деятельностью таких международных организаций, как Международный валютный фонд, Генеральное соглашение по тарифам и торговле, Всемирный банк, Совет Европы (далее – СЕ) и др. Помимо необходимости апробации созданной

¹ См.: Salinas Alcega S. La Comisión para la democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia). Una acción, en el marco del Consejo de Europa, para el desarrollo y la extensión de los valores democráticos // Zaragoza: Real Instituto de Estudios Europeos, 1999. P. 6.

² Ibidem. P. 5.

системы обязательных международных стандартов необходимо было продвигать концепции и принципы, которые разделялись и инициировались западными странами. В пункте 1 Декларации № 187 они обозначены в качестве *«наследия юридических традиций и политических идеалов»*.

В Декларации указаны некоторые будущие направления деятельности Комиссии, которые затем вошли в ее устав:

1) изучение правовых систем государств-участников, прежде всего с целью сближения этих систем;

2) претворение в жизнь принципов правового государства и демократии;

3) исследование проблем, связанных с функционированием, укреплением и развитием демократических институтов.

В Декларации не содержалось указания на то, что Комиссия будет заниматься только вопросами конституционного права: компетенция и задачи организации виделись не только несколько шире, но и более целенаправленно. Ее главной функцией должно было стать, помимо указанных общих стандартов и идеалов, *«продвижение демократии, укрепление и развитие демократических институтов в постсоциалистических странах»*.

В пункте 10 Декларации указывалось, что Комиссия должна сотрудничать с другими организациями в рамках существующих инициатив в той же области, а также способствовать усилению их роли и значения. Так, практически с самого начала своего функционирования Комиссия установила тесный контакт с Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, которое частично дублирует основные направления деятельности комиссии¹.

Компетенция Венецианской комиссии по продвижению «европейского наследия юридических традиций и политических идеалов» пересекалась с некоторыми другими подобными проектами в рамках Совета Европы. Так, в Рекомендации Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) № 1119 (1990) «О ситуации в Центральной и

¹ Взаимодействие ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии Совета Европы осуществляется в форме участия экспертов БДИПЧ в работе заседаний Комиссии и участия экспертов ВК в работе БДИПЧ, а также в организации и проведении совместных мероприятий, особенно в случаях, когда вопрос касается прав и свобод человека. Среди первых совместных мероприятий начального периода деятельности ВК можно отметить Семинар о толерантности (Варшава, ноябрь 1992 г.), Семинар о рассмотрении случаев, относящихся к национальным меньшинствам: позитивные результаты (Варшава, май 1993 г.), Совещание о человеческом пространстве ОБСЕ (Варшава, ноябрь 1997 г.).

Восточной Европе» Комитету министров и Генеральному секретарю поручалось «проводить... конкретные программы сотрудничества Совета Европы с европейскими странами, не являющимися членами организации, которые находятся на пути демократических преобразований» (п. 7). Во исполнение указанной рекомендации ПАСЕ под руководством Совета Европы были подготовлены: программа «Демосфен», направленная на поддержание представительной демократии в странах Центральной и Восточной Европы, проект «Демо-право», направленный на поддержку реформирования судебной власти, а также проекты «Темис» и «Большая Европа»¹.

При определении организационной структуры будущей Комиссии ряд стран во главе с Германией выступили за ее создание именно в форме специальной программы Совета Европы². Как видно из Заключения Комитета министров Совета Европы (далее – КМСЕ) CM/Dél/Concl (90) 438, эти страны настаивали на сведении деятельности Венецианской комиссии к сотрудничеству со странами – не членами Совета Европы, которые принадлежали к региону Центральной и Восточной Европы³. Многие другие государства возражали против данного подхода, поскольку расходы на специальные программы обходились Совету Европы приблизительно в 60 млн французских франков в год. Создание новой, казалось бы дублирующей, структуры многие считали нерациональным использованием ресурсов.

Итогом 436-й Конференции заместителей министров иностранных дел КМСЕ явилось решение четче разграничить направления деятельности между Венецианской комиссией и другими органами

¹ Венецианская комиссия в определенной мере «соперничает» с Исследовательским директором Европейского парламента, который подготавливает большое количество компаративистских исследований, в том числе по вопросам конституционного права. Примечательно, что, как Венецианская комиссия, Европейский парламент долгое время являлся проводником «мягкого» права и на ранних этапах функционирования Европейского Союза играл (а в некоторых сферах компетенции ЕС и в настоящее время играет) в значительной степени консультативную роль. Кроме того, «Парламентская Ассамблея приобретает все более существенную роль в направлении запросов [в Комиссию. – Прим. авт.], содействуя использованию мягких правовых стандартов в процессе принятия заключений» (Electoral Rights in Europe: Advances and Challenges. Ed. by Helen Hardman and Brice Dickson // London: Routledge, 2017. P. 67).

² См. подробнее: CM/Del/Concl (90) 437 – Conclusions of the 437th Meeting of the Ministers' Deputies (held in Strasbourg on 3 April 1990). P. 31–33. URL: <https://rm.coe.int/16804b3869>

³ CM/Dél/Concl (90) 438 – Conclusions de la 438^{ème} Réunion des Délégués des Ministres. URL: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2684077&SecMode=1&DocId=2234778&Usage=2>

Совета Европы. Было определено, что Венецианская комиссия *должна заниматься исключительно вопросами конституционного права, а также некоторыми аспектами, связанными с правами меньшинств*¹. Таким образом, первоначальная идея компетенции Комиссии была окончательно концептуально определена в рамки «общего европейского конституционного наследия», делающего возможным построение «европейской семьи»².

Другая задача инициаторов проекта была связана с разработкой мер по защите прав меньшинств. Например, в Резолюции 909 (1988) «Об отношениях Восток – Запад (общая политика Совета Европы)» говорится о том, что ПАСЕ «озабочена положением меньшинств в некоторых странах, особенно в Румынии» (п. 6). Проблеме защиты меньшинств был посвящен также ряд рекомендаций ПАСЕ, например Рекомендация 1114 (1989) «О правах меньшинств в Румынии», констатирующая нарушения в данной области. В Рекомендации предлагалась помощь Совета Европы в данной области в рамках Фонда социального развития.

19–20 января 1990 г. была проведена 437-я Конференция заместителей министров иностранных дел КМСЕ, на которой присутствовали представители не только всех государств – членов Совета Европы, но и целого ряда стран Центральной и Восточной Европы (входивших ранее в социалистический блок) в качестве наблюдателей. Представитель Италии и Генеральный секретарь Совета Европы в ходе дебатов по проекту устава Комиссии за демократию через право выступили за ее учреждение на основе «*частичного соглашения*».

Такая международно-правовая форма сотрудничества государств по специальным вопросам, как «частичное соглашение», появилась в рамках Совета Европы в 1951 г. Она была закреплена Резолюцией Комитета министров Совета Европы (51)62 от 2 августа 1951 г., озаглавленной «*Partial agreement*». Правовая природа «частичных согла-

¹ CM/Del/Concl(90)436, point 8.

² Напомним, что речь Уинстона Черчилля в Цюрихском университете 19 сентября 1946 г. обычно признается точкой отсчета для воплощения планов по воссозданию «европейской семьи», причем в ее расширенном понимании – в масштабах «Большой Европы», где свою роль должна была играть и Россия. Так, в Цюрихской речи 1946 г. английский политик отметил: «*Great Britain, the British, the British Commonwealth of Nations, mighty America – and, I trust, Soviet Russia* (“и, я верю, советская Россия”) *for then indeed all would be well – must be friends and sponsors of the new Europe and must champion its right to live*». Эта речь менее известна, чем более раннее выступление У. Черчилля как частного лица в Фултоне (США) 5 марта 1946 г., когда он впервые употребил выражения «опасность коммунизма», «железный занавес» и «братская семья англоговорящих народов».

шений» определяется их целями: необходимость заключения таких международных соглашений существует тогда, когда определенные вопросы представляют интерес для многих или некоторых, но не для всех членов Совета Европы. При этом изменяется механизм принятия решений. Голосование в Комитете министров СЕ, которое основывалось исключительно на принципе единогласия (ст. 20 Устава), предполагало наличие у государств-членов права вето, что являлось непреодолимым препятствием для сотрудничества государств только по определенным вопросам. Резолюцией (51) 62 было введено правило, согласно которому посредством единогласия КМСЕ может вынести тот или иной вопрос на обсуждение для последующего голосования за него только теми государствами – членами Совета Европы, для которых данный вопрос представляет интерес. В соответствии с заключительным абзацем Резолюции «любые дополнительные расходы, понесенные Советом Европы в связи с предложением, принятым в соответствии с вышеуказанной процедурой, покрываются исключительно членами, представители которых проголосовали за него».

Заместитель Генерального секретаря Совета Европы в ходе дебатов на 437-й Конференции заместителей министров иностранных дел КМСЕ отметил, что заключение «частичного соглашения» содержит в себе искомые «финансовые преимущества, поскольку транспортные расходы и суточные членов продолжают оплачиваться правительствами их стран, в то время как в случае с программой данные расходы будут покрываться из бюджета Организации». Этот подход в последующем получил отражение в п. 4 ст. 6 первоначального Устава, где содержалось указание на то, что «расходы на транспорт и проживание каждого члена Комиссии лежат на государстве, которое его назначило». Кроме того, итальянским правительством (по инициативе региона Венето) было предложено взять на себя расходы по функционированию Венецианской комиссии, включая предоставление помещения для проведения пленарных заседаний. Как в прежней редакции Устава, так и в ст. 6.3 нового Устава (в несколько измененной редакции) содержится норма о том, что «регион Венето безвозмездно предоставляет в распоряжение Комиссии штаб-квартиру. Средства на содержание местного секретариата и функционирование штаб-квартиры Комиссии обеспечиваются регионом Венето и Правительством Италии согласно их условиям». Кроме того, было указано, что данная модель является наиболее подходящей, поскольку на Комиссию «возложена задача вынесения независимых заключений»¹.

¹ CM/Del/Concl (90) 437. P. 33.

Главным итогом конференции стало принятие Соглашения об учреждении Комиссии за демократию через право на переходный период в два года. Исследователь П. ван Дайк отмечает, что за основу статуса Комиссии за демократию через право были взяты высшие консультативные органы на национальном уровне – Государственные советы Франции и Нидерландов, которые дают заключения на законы или их проекты¹.

Утверждение устава из-за наличия сохраняющихся разногласий в области финансирования, организационной структуры и институциональных связей с Советом Европы было включено в повестку дня следующей, 86-й сессии Комитета министров, которая состоялась 23 апреля 1990 г.² В рамках сессии, помимо вопроса об учреждении Европейской комиссии за демократию через право, был согласован целый ряд вопросов: сотрудничество Совета Европы с СССР, США и Канадой, механизмы участия СЕ в деятельности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (далее – ОБСЕ), финансирование программ помощи странам Центральной и Восточной Европы. Одним из главных вопросов стало определение механизмов участия Советского Союза в деятельности Совета Европы, в том числе присоединение СССР к ряду конвенций СЕ.

По итогам сессии КМСЕ единогласно одобрил Резолюцию (90)6 от 10 мая 1990 г. «О частичном соглашении, учреждающем Европейскую комиссию за демократию через право»³, которая утвердила и Устав Комиссии.

¹ См.: Dijk van Pieter. The Venice Commission on certain aspects of the European Convention of Human Rights, in: Breitenmoser (ed.): Human rights, democracy and the rule of law – Liber amicorum Luzius Wildhaber, Zürich 2007. P. 183.

² На момент проведения сессии Чехословакия и Венгрия подали заявки на членство в Совете Европы, а ГДР выразила желание установить с СЕ более тесное сотрудничество. Через некоторое время Венгрия (1990 г.), Польша и Чехословакия (1991 г.), а также Болгария (1992 г.), Эстония, Литва, Румыния (1993 г.) стали странами бывшего социалистического блока, которые первыми вошли в состав Совета Европы в качестве полноправных членов.

³ Первым Председателем Венецианской комиссии стал ее «отец-основатель» – А. Ла Пергола, который возглавлял ее вплоть до своей смерти в 2007 г. С 1991 года пленарные сессии Комиссии проводятся четыре раза в год в Венеции в Школе Святого Иоанна Евангелиста (Scuola Grande San Giovanni Evangelista di Venezia). Единственным исключением стала 13-я сессия ВК, которая прошла 21–22 мая 2003 г. в Варшаве. Примечательно, что само слово scuola использовалось для обозначения братства или объединения людей, вдохновленных принципами христианского милосердия и взявших на себя обязательства взаимной материальной и духовной помощи. Символом Венецианской комиссии стало изображение апостола Марка в виде крылатого льва, держащего в руках Евангелие. Это символ братства, основанного на

Примечательно, что в Резолюции также содержалось намерение государств до 31 декабря 1992 г. пересмотреть институциональную основу взаимоотношений Комиссии с Советом Европы и преобразовать ее в «межправительственную программу действий Совета Европы». Между тем такие члены Совета Европы, как Исландия, Нидерланды, Польша и Великобритания, к 1992 г. не присоединились к Комиссии, что препятствовало ее интеграции в институциональную структуру СЕ. Таким образом, в декабре 1992 г. на заседании постоянных представителей министров было принято решение о последующем сохранении структуры Комиссии в качестве «частичного соглашения» Совета Европы.

На момент создания Венецианская комиссия включала представителей 18 из 23 государств – членов Совета Европы (Австрия, Бельгия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Люксембург, Мальта, Норвегия, Португалия, Сан-Марино, Турция, Финляндия, Франция, Швеция и Швейцария). Точные сведения о позиции каждой страны по вопросу вступления в Венецианскую комиссию отсутствуют. Так, бывший член Комиссии Дж. Джоуэлл, который представлял Великобританию с 2000 по 2011 г., указал, что «по неясным причинам Соединенное Королевство не присоединилось к Комиссии в первые десять лет своего существования и направило своего члена только в 2000 году»¹.

Ежегодно состав Комиссии расширялся. Уже в 1991 г. в ее состав вошел Лихтенштейн, Канада и США получили статус наблюдателей, Албании и Советскому Союзу был предоставлен статус ассоциированных членов. В 1992–1997 годах в Комиссию вошли более десяти стран Восточной Европы и бывшего СССР, а Ватикан, Япония, Кыргызстан, Аргентина, Уругвай получили статус наблюдателей. Ряд стран (в том числе Украина, Молдова и Грузия) получили статус ассоциированных членов².

личном участии, совместном стремлении к взаимопомощи, обмене мудростью и опытом под эгидой толкования «священных текстов современности» – национальных конституций. Венеция в качестве официальной резиденции (места нахождения штаб-квартиры) Комиссии также значится в ст. 8.3 обновленного Устава 2002 г. Постоянный секретариат Комиссии является составной частью Генерального директората по вопросам прав человека и верховенства права Совета Европы и по этой причине находится не в Венеции, а в Страсбурге (Франция). Новым президентом Комиссии стал Дж. Букиккио, который в 2007 г. сменил А. Ла Перголу на посту председательствующего.

¹ Jowell J. The Venice Commission – Disseminating Democracy through Law. P. 675.

² Информация о вступлении того или иного государства в состав Венецианской комиссии является неотъемлемой частью Годового отчета, который публикуется на сайте Венецианской комиссии.

В 1994 году председатель Венецианской комиссии А. Ла Пергола получил приглашение присоединиться к группе посредников, которым поручалось разрешить целый ряд неурегулированных конституционных вопросов, возникающих в ходе падения режима апартеида в Южной Африке, а также разработать конституцию на переходный период в условиях острой конфронтации лидирующих политических сил – партий АНК и «Инката»¹. КМСЕ в экстренном порядке уполномочил Венецианскую комиссию на установление такого взаимодействия. Вплоть до настоящего времени в рамках Венецианской комиссии ЮАР предоставлен «статус специального сотрудничества», который *de facto* равен статусу государства-наблюдателя.

С течением времени участие в деятельности Комиссии стало восприниматься в качестве «подготовительной инстанции для последующего вступления в Совет Европы»². Ряд исследователей, например В.Д. Павловский, указывают, что постсоциалистические страны имели различные мотивы для вступления в Совет Европы. Так, для Польши, Венгрии, Чехии это демонстрация культурно-исторического возвращения в Европу, для России и Украины – использование знаний и опыта организации для проведения внутренних демократических преобразований³. В частности, при вступлении России в Совет Европы по запросу КМСЕ было подготовлено заключение Комиссии по Конституции Российской Федерации 1993 г.⁴

Предоставление в 1995 г. статуса наблюдателя латиноамериканским странам (Аргентине, Уругваю) поставило перед Комиссией целый ряд сложных организационно-правовых вопросов. Во-первых, не являясь «европейскими государствами» ни в территориальном, ни в культурном значении (хотя правовая система многих из этих стран относится к романо-германской правовой семье), они не имели перспективы вступления в Совет Европы. Во-вторых, оговорка в Уставе о том, что для получения статуса наблюдателя государство должно быть европейским, сохранялась в неизменном виде. Данная проблема

¹ Venice Commission – Opinion CDL-INF (98) 2 – Деятельность Венецианской комиссии за демократию через право (Страсбург, 20 августа 1998). С. 8. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(1998\)002-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(1998)002-rus)

² См.: Salinas Alcega, S. La Comisión para la democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia). P. 11.

³ См.: Павловский В.Д. «Восточная политика» Совета Европы в конце 1980-х–1990-х гг. // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2002. № 3. С. 142.

⁴ Заключение Венецианской комиссии CDL (94) 11 на проект Конституции Российской Федерации, 1994.

была решена созданием самостоятельной международной организации – сначала Венецианской комиссии в Аргентине (COVENARG), а затем и Венецианской комиссии для Латинской Америки (COVENAL), в которой приняли участие другие государства региона. Комиссия также активно сотрудничает с международными организациями латиноамериканского региона: Организацией американских государств (ОАГ), Межамериканским судом по правам человека, Межамериканским союзом органов, ответственных за проведение выборов, и Ибероамериканской конференцией по вопросам конституционного правосудия.

Государства Центральной и Восточной Европы, которые не являлись на тот момент членами Совета Европы, а также иные страны продолжали вступать в Венецианскую комиссию в качестве ассоциированных членов, наблюдателей или государств, с которыми установлено «специальное сотрудничество». Разрешение на участие в работе Комиссии в качестве ассоциированного члена или наблюдателя согласно п. 3 ст. 3 Устава предоставлялось Комитетом министров и требовало достижения единогласия.

В 1998–2002 гг. в состав Комиссии вошли Великобритания, Грузия, Андорра, Армения и Азербайджан; ряд стран, включая Казахстан, Корею и Израиль, получили статус наблюдателя. 1 января 2002 г. в качестве полноправного члена в состав Комиссии вошла Российская Федерация¹. После вступления России в Комиссию состав Венецианской комиссии и Совета Европы полностью совпал.

В связи с происходящими изменениями Венецианская комиссия в 2002 г. приобрела формат «расширенного соглашения», которое легализовало возможность участия в работе Комиссии государств, не входящих в состав Совета Европы, включая страны из других регионов мира. Такое решение было связано в том числе с нарастанием количества частичных соглашений и расширением сферы их действия. Совет Европы предпринял модернизацию этого формата сотрудничества. 14 мая 1993 г. на 92-й сессии Комитет министров принял Уставную резолюцию (93)28 «О частичных и расширенных соглашениях», которая заменила резолюцию 1951 г. о частичных соглашениях. На ее основе была разработана и принята в 2002 г. Резолюция Комитета министров Совета Европы (2002)3 от 21 февраля 2002 г. «О принятии пересмотренного Устава Европейской комиссии за демократию через право». В преамбуле Резолюции КМСЕ (2002)3

¹ К началу 2002 г. Комиссия включала 44 полноправных и двух ассоциированных членов, а также 11 наблюдателей.

говорится, что Комиссия «отныне будет являться (shall henceforth be) Расширенным соглашением, определяемым положениями нижеприведенного пересмотренного Устава»¹.

В преамбуле Устава 2002 г. «приветствуется интерес, проявленный многими государствами, которые не являются членами Совета Европы, к деятельности Комиссии, и выражается желание предоставить этим государствам возможность участвовать в работе Комиссии *на равных правах*». Характерно, что к 2002 г., то есть за 12 лет своего существования, Комиссия выпустила всего четыре заключения в отношении европейских стран «старой демократии»²: Бельгии, Лихтенштейна, Финляндии и Люксембурга (при этом заключения в отношении Бельгии и Люксембурга были даны на основании запроса Парламентской ассамблеи Совета Европы).

Измененный устав Венецианской комиссии с 2002 г. можно считать вехой перехода ко второму этапу ее деятельности, отмеченному, прежде всего, резким увеличением числа участников: в ее состав вошли 19 новых государств-членов, включая Израиль (2008 г.), США (2013 г.) и Косово (2014 г.). В 2016 году 61-м, последним на данный момент, участником Венецианской комиссии становится Коста-Рика. География деятельности Венецианской комиссии приобрела почти универсальный формат: как указывал член Комиссии К. Туори, «с точки зрения состава членов Комиссия превратилась из европейского клуба в глобальный, транснациональный конституционный форум»³. Исследователи также отмечают, что «осуществляя деятельность в таких разных регионах, как Северная Африка, Азия и Латинская Америка, Комиссия должна была разработать всеобъемлющий подход, основанный на ряде универсальных ценностей, которые разделялись всеми государствами-членами»⁴.

¹ Резолюция Res (2002)3 о принятии пересмотренного Устава Европейской комиссии за демократию через право (принята Комитетом министров 21 февраля 2002 г. на 784-м заседании постоянных представителей министров). («Расширенное соглашение» иногда также именуется «частичным открытым соглашением».)

² К 2002 году «восточное направление» в деятельности Комиссии стало настолько превалировать, что Правительство Люксембурга обосновало свой запрос в Венецианскую комиссию следующими словами: «Венецианская комиссия также представляет рекомендации старым государствам – членам Совета [Европы]».

³ Tuori K. From a European to a universal constitutional heritage? // Venice Commission – Opinion CDL-PI (2016)015 – Conference on Global constitutional discourse and transnational constitutional activity, 2016. P. 2.

⁴ Electoral Rights in Europe: Advances and Challenges. P. 69.

В настоящее время Европейская комиссия за демократию через право включает представителей 61 полноправного государства, из которых 47 одновременно являются членами Совета Европы, а остальные 14 находятся по большей части в других регионах мира (Алжир, Бразилия, Чили, Коста-Рика, Казахстан, Кыргызстан, Косово, Израиль, Республика Корея, Марокко, Мексика, Перу, Тунис и США). Среди ассоциированных членов Комиссии – Республика Беларусь (1994 г.), пять наблюдателей – Канада (1991 г.), Ватикан (1992 г.), Япония (1993 г.), Аргентина (1995 г.) и Уругвай (1995 г.), а также четыре субъекта, обладающих специальным статутом, – Европейский Союз, Палестинская автономия, ЮАР и Ассоциация конституционных судов, использующих французский язык.

Согласно ст. 2.5 Устава Комиссии в редакции 2002 г. Комитет министров может большинством голосов с соблюдением порядка, установленного ст. 20.d Устава Совета Европы, принять решение о приглашении любого государства, не являющегося членом Совета Европы, присоединиться к Расширенному соглашению. Однако члены Комиссии, назначенные государствами, не являющимися членами Совета Европы, не могут голосовать по вопросам, поднимаемым уставными органами Совета Европы.

В Уставе 2002 г. уточнены и ключевые направления работы Комиссии, которые стали основой для ее интерпретационной деятельности.

§ 2. Миссия Венецианской комиссии и основные направления ее деятельности

Согласно Уставу Комиссия *специализируется в сфере правовых гарантий обеспечения демократии* (ст. 1.1). В качестве ее целей, согласно ст. 1.3, можно назвать *продвижение основных ценностей правового государства, прав человека и демократии*. Более подробно эти цели раскрыты в ст. 1.1: углублять изучение правовых систем стран-участников, прежде всего с целью сближения этих систем; претворять в жизнь принципы правового государства и демократии; исследовать проблемы, связанные с функционированием, укреплением и развитием демократических институтов. При этом Комиссия считает приоритетной деятельность, затрагивающую:

а) конституционные, законодательные и административные принципы и инструменты, обеспечивающие эффективность функциони-

рования демократических институтов и их укрепление, а также реализацию принципа верховенства права;

б) основные права и свободы, особенно те, которые касаются прав участия граждан в деятельности общественных институтов;

в) вклад органов местного и регионального самоуправления в развитие демократии (ст. 1.2).

Таким образом, очевидно, что лейтмотивом концепции создания и деятельности Комиссии – назовем это ее основной миссией – стало *продвижение и развитие демократических ценностей* (в преломлении верховенства права, прав человека и развития демократических политических институтов) *посредством использования правовых инструментов*. В зарубежной литературе такая миссия Венецианской комиссии иногда обозначается как «транснациональная», которая выражает себя через ценности, функции и статус (включая членский состав)¹.

Среди задач Комиссии Устав прямо называет и компаративистско-исследовательскую деятельность – изучение правовых систем, исследование проблем развития демократических институтов, принципов и инструментов на любом уровне их правового регулирования, прежде всего в рамках конституционного права. При этом сама Комиссия указывает, что она публикует заключения по конституционным вопросам *в широком смысле* (включая избирательное право, права человека, законодательство о судебной системе, институт омбудсмана и др.)². Ряд исследователей в связи с этим представляют компетенцию Комиссии как очень широкую, практически не имеющую определенных правовых границ, указывая, что «в распоряжении Комиссии имеется целый экспертный арсенал в сферах конституционного, административного и уголовного права, а также публичного международного права, права прав человека и гуманитарного права»³.

Задачи Комиссии, как следует из ее Устава, можно условно классифицировать по уровням, приоритетам и целям. Очевидно, что приоритетной задачей самого «первого уровня» (отраженного в самом наименовании Комиссии и ст. 1 Устава), который можно назвать «ценностным», является определение и продвижение «европейского

¹ Craig Paul P. Transnational Constitution-Making. P. 69.

² PREMS 112917 – Venice Commission: Cooperation with Constitutional Courts // Council of Europe, 2017. P. 5. URL: <https://edoc.coe.int/en/international-law/7491-venice-commission-cooperation-with-constitutional-courts.html>

³ Dijk van Pieter. The Venice Commission on certain aspects of the European Convention of Human Rights. P. 185–186.

демократического конституционного наследия». На «втором уровне» миссия Венецианской комиссии получает выражение в более конкретных целях, включающих как научную, так и практическую деятельность, – изучение правовых систем, исследование проблем развития демократических общественных институтов и претворение в жизнь принципов демократического правового государства. Наконец, миссия и цели Венецианской комиссии реализуются посредством предметных сфер деятельности, в рамках которых экспертно-теоретические разработки и концепции способствуют наиболее эффективному достижению поставленных перед Комиссией целей и задач. Эти направления исследований и экспертизы Комиссии включают совокупность правовых инструментов и практик, которые обеспечивают реализацию принципа верховенства права и оптимальное функционирование демократических институтов, обеспечение прав и свобод человека и улучшение средств их защиты, рационализацию и демократизацию местного управления и самоуправления.

Если демократические институты и верховенство права, основные права и свободы, а также местное и региональное самоуправление являются прямо обозначенными в Уставе «блоками» предметной деятельности Комиссии, то содержание «конституционных, законодательных и административных принципов и техник», изучаемых Комиссией, выявилось в процессе эволюции основных направлений ее работы. В рамках обозначенных Комиссией «трех предметных сфер деятельности» это механизмы и стандарты правосудия (включая конституционное), институты выборов и референдума, политические партии, законодательный процесс и правоприменительные процедуры на национальном уровне. Согласно еще более специализированному предметному перечню, предложенному самой Венецианской комиссией (см. официальный сайт), в рамках «демократических институтов и прав человека» особое внимание уделяется таким вопросам, как конституционные реформы, взаимодействие между различными ветвями власти, органами государства и различными институтами, судебные реформы, защита основных прав человека и меньшинств, институт чрезвычайного положения, парламентский иммунитет, институт омбудсмана, децентрализация, федерализм и регионализм, проблемы международного права. Большую роль в деятельности Комиссии играет экспертиза национального законодательства о выборах и политических партиях (обычно совместно с Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, далее – БДИПЧ ОБСЕ),

выработка «принципов европейского избирательного наследия». «Сотрудничество развитию конституционализма» предполагает также активное сотрудничество с конституционными судами. Устав Комиссии, в частности, прямо предусматривает ее взаимодействие с конституционными судами и аналогичными инстанциями на двусторонней основе через объединения, представляющие эти суды, с возможностью создания смешанного конституционно-правового совета (ст. 3.4). Кроме того, Комиссия призвана устанавливать связи с институтами и центрами документации, обучения и исследований (ст. 3.5).

Следует отметить, что основные сферы деятельности Венецианской комиссии, как они задумывались изначально (вопросы верховенства права, прав человека и демократии), в значительной мере дублировали основные направления деятельности (или «опоры») самого Совета Европы. Однако Комиссия была призвана решать эти главные вопросы другими методами. При этом, как уже упоминалось во введении, консультативная и научно-методологическая функции Комиссии имеют значительный практический эффект – от воплощения в конституциях многих стран институтов «европейского конституционного наследия» до урегулирования конституционных кризисов, от толкования международного права и разработки «стандартов» до участия в комплексной модернизации национальных правовых систем.

Полагаем, что в целях настоящей работы следует дать краткую характеристику таким вполне сложившимся и результативным направлениям деятельности Венецианской комиссии, как продвижение демократических институтов в рамках «европейского конституционного наследия», разработка стандартов и механизмов защиты прав человека, совершенствование стандартов правосудия (прежде всего – конституционного), совершенствование и стандартизация избирательных систем, обучение демократическим основам управления.

Европейское конституционное наследие. К началу 1990-х гг. можно отнести начало работы Комиссии по продвижению в различные юрисдикции «европейского конституционного наследия». К. Туори отмечает, что предметной сферой деятельности Венецианской комиссии на первом этапе являлись вопросы конституционного строительства исключительно на европейском континенте, что предполагало в том числе участие в процессе демократических изменений на постсоветском пространстве¹.

¹ См.: Tuori K. From a European to a universal constitutional heritage? P. 2.

Некоторые исследователи подчеркивают, что Венецианская комиссия с момента основания проявляла гибкий подход, стремясь к учету позиций не только стран с развитыми демократическими традициями, но и государств «новой демократии». Так, при рассмотрении предложений об изменении метода назначения судей в Конституционный Суд Молдовы представители государств «старой демократии» предполагали возможным допустить парламент и президента к назначению определенного числа членов суда. Однако государства «новой демократии» настаивали на том, что в целях создания новой для указанных стран политической культуры независимости судей необходимо четко придерживаться разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную¹.

После принятия первых конституций 1990-х гг. государства «новой демократии» начали вносить в конституции некоторые коррективы («вторая волна» реформ середины 2000-х гг.), а также приступили к разработке нового конституционного и иного законодательства. По мере осуществления серии первоочередных реформ в странах бывшего социалистического лагеря ожидалось, что спрос на заключения и иные формы сотрудничества с Комиссией будет падать. Однако этого не произошло. После принятия новых конституций в них продолжали вноситься многочисленные изменения, в целях реализации конституционной реформы принимался значительный массив законодательства, которое требовало экспертной оценки. Можно отметить, что это направление деятельности Комиссии вновь стало в высшей степени востребованным в связи с наступлением очередного периода конституционных реформ, особенно в регионах Евразии и странах Центральной Азии в 2010–2017 гг. – в Армении, Грузии, Азербайджане, Кыргызстане, Казахстане, Турции, а также в Африке. Каждая из этих стран обращалась в Венецианскую комиссию за правовой помощью в проведении реформ или, по крайней мере, за экспертным заключением. Значительная помощь была оказана также некоторым африканским государствам, начавшим подготовку новых конституций после событий «арабской весны»².

Для сравнения объема работы Комиссии по экспертизе конституционного законодательства можно привести следующие показатели: в 1991 г. Комиссия подготовила заключения в отношении конститу-

¹ См.: Jowell J. The Venice Commission – Disseminating Democracy through Law. P. 676–677.

² Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. «Цветные революции» и «арабская весна» в конституционном измерении. М., 2018. С. 167–171.

ций Албании, Польши, Румынии, Болгарии, Эстонии (при этом заключений по каждой стране обычно было несколько); в 1993 г. были приняты заключения по Конституции Украины (около 10), новой Конституции России (более 10), а также (несколько) – по ЮАР, Молдове, Кыргызстану, Албании; в 2002 г. заключения касались Грузии, Молдовы, Румынии, Македонии, Сербии, Мексики, Латвии, Боснии и Герцеговины, Кыргызстана, Лихтенштейна; в 2015 г. Комиссия приняла более 30 заключений по Украине, Армении, Кыргызстану, Болгарии; в 2017 г. заключения касались Турции, Испании, Венесуэлы, Казахстана, Молдовы, Грузии и др. Как видим, интенсивность работы Комиссии по направлению, которое нередко оценивается как главное, не снижается, а в отдельные годы даже возрастает.

Права человека. Деятельность Венецианской комиссии в сфере прав человека характеризуется следующими отличительными особенностями: во-первых, по субъекту принимаемых актов – большинство исследований Венецианской комиссии подготовлено совместно с БДИПЧ ОБСЕ; во-вторых, именно в данной области Венецианская комиссия разработала *наибольшее количество стандартов* в тех областях, где отсутствуют иные необходимые международно-правовые регуляторы.

Так, одной из сфер, где существует наибольшее количество пробелов в правовом регулировании на международном уровне, является свобода вероисповедания и учреждения религиозных организаций. Кроме того, ряд документов Комиссии был принят в развитие достаточно абстрактных норм международного права о свободе объединений, включая свободу учреждать политические партии. В качестве примера можно назвать целый массив рекомендательных актов Комиссии: Руководство по запрету и роспуску политических партий и аналогичным мерам (1999 г.), Руководство по финансированию политических партий (2000 г.), Руководящие принципы по законодательству о политических партиях (2004 г.), Свод рекомендуемых норм в сфере политических партий (2008 г.), а также ряд редакций Руководящих принципов по свободе объединений (последняя – в 2014 г.). Кроме того, в 2010 г. Комиссия опубликовала Положение о правовом регулировании деятельности политических партий¹.

¹ Венецианская комиссия – Положение CDL-INF(2000)001 о запрещении и роспуске политических партий и аналогичных мерах (принято Венецианской комиссией на 41-м пленарном заседании (Венеция, 10–11 декабря 1999 г.); CDL-PP(2000)006-e – Guidelines for Financing of Political Parties (CDL-PP(2000)006-e); CDL-AD(2004)007-e – Guidelines and Explanatory Report on Legislation on Political Parties: some specific issues, adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session (Venice, 12–13 March 2004);

Особое внимание в контексте прав человека Венецианская комиссия уделяет правам национальных групп. После распада «социалистического лагеря» начался естественный процесс определения дальнейшего вектора развития не только государств, но и целых народов. Венецианская комиссия по запросу Европейского Союза подготовила ряд заключений, отличающихся очень сложной проблематикой и сыгравших свою роль в разработке и толковании конституционного и международно-правового статуса Боснии и Герцеговины, Македонии, Сербии, Черногории, Косово. Так, первое заключение в отношении Боснии и Герцеговины касалось соблюдения Боснией и Герцеговиной, а также Республикой Сербией положений Дейтонского соглашения¹. Ряд заключений в отношении Боснии и Герцеговины касался статуса омбудсмена, вопросов миграции и убежища, а также взаимоотношений между высшими судебными инстанциями (Верховным Судом, Конституционным Судом и Судом по правам человека). Комиссия также принимала активное участие в осуществлении конституционной реформы в бывшей Федеративной Республике Югославии, которая включала в первую очередь регулирование взаимоотношений между Сербией и Черногорией. Комиссия готовила заключение о статусе Крыма (2014 г.). Не со всеми из этих заключений можно согласиться, но это вопросы субъективной оценки, в значительной мере продиктованной политической оценкой ситуации. В конце 2017 г. предметом внимания Комиссии стал украинский «Закон об образовании», в заключении по которому Комиссия пришла к выводу, что он содержит дискриминационные положения относительно русскоязычного населения, касающиеся доступа к образованию на родном языке на всех уровнях обучения, кроме начального.

Наработанный комиссией опыт взаимодействия с государствами в указанных вопросах привел к изданию Комиссией целого ряда общих рекомендаций и сравнительных исследований: Доклада об избирательном праве и национальных меньшинствах (1995, 2000 гг.), Доклада о преференциальном режиме национальных меньшинств со

CDL-AD(2009)002-e Code of good practice in the field of Political Parties adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2008); CDL-AD(2014)46 Joint Guidelines on freedom of association (adopted by the Venice Commission at its 101st Plenary Session (Venice, 12–13 December 2014)); CDL-AD(2010)024 – Public Guidelines on political party regulation, by OSCE/ODIHR and Venice Commission (adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, (Venice, 15–16 October 2010)).

¹ Venice Commission – Opinion CDL-INF (99) 12 – Preliminary proposal for the Restructuring of Human Rights Protection Mechanisms in Bosnia and Herzegovina (adopted by the Commission at its 39th Plenary meeting (Venice, 18–19 June 1999)).

стороны их родственных государств (2001 г.); Доклада о правах неграждан и меньшинств (2004 г.), Доклада о правилах проведения выборов и обеспечении участия национальных меньшинств в процессе принятия решений в европейских странах (2005 г.), Доклада о двойном голосовании лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (2006 г.), и др.¹

Отдельные документы Комиссии были посвящены правам женщин, например Интерпретирующая декларация об участии женщин в выборах (2006 г.), Доклад о влиянии избирательных систем на представительство женщин в политике (2009 г.).²

В ряде случаев Комиссия вступала в рассмотрение дела в Европейском Суде в качестве третьей стороны, как, например, в деле *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* (27996/06 and 34836/06), в котором рассматривался вопрос о нарушении ст. 3 Протокола № 1 («Право на свободные выборы»), а также ст. 14 («Запрещение дискриминации») ЕКПЧ в связи с недопуском к выборам граждан на основании их этнической принадлежности.

Стандартизация избирательного права и процесса. С момента своего основания Венецианская комиссия проявляла особую активность в области избирательного права, поскольку «выборы являются краеугольным камнем демократии»³. За первые два десятилетия работы Венецианская комиссия приняла 130 заключений и более 60 иных материалов о выборах, референдумах и политических партиях (о последних уже говорилось выше). Среди государств, в отношении которых принято наибольшее количество заключений Венецианской комиссии, касающихся избирательного законодательства и референдумов, можно выделить Албанию, Армению, Болгарию, Грузию, Республику Молдову и Украину. Заключение Комиссии в ряде случаев имеют отношение не только к общенациональным, но и к региональным и местным выборам и референдумам.

В ряде докладов Комиссии о сравнительно-правовом исследовании избирательных барьеров и других особенностей избирательной системы, ограничивающих доступ партий в парламент⁴, анализиру-

¹ CDL-INF (2000) 004, CDL-AD (2005) 009.

² CDL-AD(2006) 020, CDL-AD (2009) 029.

³ CDL-AD(2002)023rev – Свод рекомендуемых норм при проведении выборов (принят Венецианской комиссией на 52-й сессии; Венеция, 18–19 октября 2002 г.).

⁴ Venice Commission – Opinion CDL-AD(2008)037-e. Comparative Report on thresholds and other features of electoral systems which bar parties from access to Parliament adopted by the Council for Democratic Elections at its 26th meeting (Venice, 18 October 2008) and the Venice Commission at its 77th plenary session (Venice, 12–13 December 2008);

ются конкретные механизмы избирательного права, ограничивающие доступ партий к парламенту, а также их влияние на формирование партийной системы в разных государствах.

Большинство заключений, касающихся избирательного законодательства, были подготовлены Комиссией совместно с БДИПЧ ОБСЕ. Как указывается в сборнике материалов под редакцией Х. Хардман и Б. Диксона, «отчеты, которые составляет БДИПЧ в рамках миссий по наблюдению за выборами, являются еще одним источником мягкого права, который помогает Комиссии формулировать заключения и рекомендации»¹.

Одним из первых документов компаративистского характера в области выборов стал разработанный Венецианской комиссией и Советом по демократическим выборам (по поручению ПАСЕ от 2001 г.) Свод рекомендуемых норм при проведении выборов (2002 г.). Вторым таким документом стал Свод рекомендуемых норм при проведении референдумов², которому предшествовало исследование Комиссии «Референдумы в Европе: анализ правовых норм в европейских государствах»³. Помимо уже упомянутых выше докладов и рекомендаций, касающихся участия в выборах национальных меньшинств и женщин, в 2005 г. Комиссия выпустила Интерпретирующую декларацию о стабильности избирательного права (2005 г.) и Доклад об участии политических партий в выборах⁴. В 2007–2009 годах были опубликованы Доклад об определении даты выборов⁵, Сравнительный доклад о порогах и других характеристиках избирательных систем, которые

Venice Commission – Opinion CDL-AD(2010)007-e. Report on Thresholds and other features of electoral systems which bar parties from access to Parliament (II) adopted by the Council for Democratic Elections at its 32nd meeting (Venice, 11 March 2010) and by the Venice Commission at its 82nd plenary session (Venice, 12–13 March 2010).

¹ Electoral Rights in Europe: Advances and Challenges. P. 68.

² CDL-AD(2007)008rev-e – Code of good practice on Referendums adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006) and the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16–17 March 2007).

³ CDL-AD(2005)034-e – Referendums in Europe – An analysis of the legal rules in European States – Report adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64th plenary session (Venice, 21–22 October 2005).

⁴ CDL-AD(2006)025 – Report on the Participation of Political Parties in Elections adopted by the Council for Democratic Elections at its 16th meeting (Venice, 16 March 2006) and the Venice Commission at its 67th plenary session (Venice, 9–10 June 2006).

⁵ CDL-AD(2007)037 – Report on choosing the date of an election adopted by the Council for Democratic Elections at its 22nd meeting (Venice, 18 October 2007) and the Venice Commission at its 72nd plenary session (Venice, 19–20 October 2007).

препятствуют прохождению партий в парламент (вторая часть – в 2010 г.)¹, Доклад об императивном мандате и аналогичной практике², Доклад об отмене результатов выборов³, Руководящие принципы в отношении международно-признанного статуса наблюдателей на выборах⁴ и Рекомендации по данному вопросу (2009 г.). В 2011–2013 гг. вышли в свет Доклад о голосовании за рубежом⁵ и Доклад о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов⁶.

Венецианская комиссия заключила соглашение с Советом Европы о сопровождении в порядке *ad hoc* миссий по наблюдению за выборами в государствах – членах СЕ, которые проводятся под руководством Парламентской ассамблеи. Так, в 2016 г. Комиссия принимала участие в девяти миссиях в Беларуси, Болгарии, Иордании, Марокко, Республике Македония, Сербии и Македонии. Комиссия предоставляет миссиям Парламентской ассамблеи по наблюдению за проведением выборов юридическую помощь.

Комиссия участвует в Совете по демократическим выборам – органе, основанном на трехстороннем участии Венецианской комиссии, которая реализует консультативное юридическое сопровождение, ПАСЕ и Конгресса местных и региональных депутатов. Задачей Совета по демократическим выборам является анализ проектов заключений и докладов Комиссии перед их одобрением на пленарной сес-

¹ CDL-AD(2008)037 – Comparative Report on thresholds and other features of electoral systems which bar parties from access to Parliament adopted by the Council for Democratic Elections at its 26th meeting (Venice, 18 October 2008) and the Venice Commission at its 77th plenary session (Venice, 12–13 December 2008).

² CDL-AD(2009)027 – Report on the Imperative Mandate and Similar Practices adopted by the Council for Democratic Elections at its 28th meeting (Venice, 14 March 2009) and by the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12–13 June 2009).

³ CDL-AD(2009)054 – Report on the cancellation of election results adopted by the Council for Democratic Elections at its 31st meeting (Venice, 10 December 2009) and by the Venice Commission at its 81st plenary session (Venice, 11–12 December 2009).

⁴ CDL-AD(2009)059 – Guidelines on an internationally recognised status of election observers adopted by the Council for Democratic Elections at its 31st meeting (Venice, 10 December 2009) and by the Venice Commission at its 81st plenary session (Venice, 11–12 December 2009).

⁵ CDL-AD(2011)022 – Report on out-of-country voting adopted by the Council for Democratic Elections at its 37th meeting (Venice, 16 June 2011) and by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17–18 June 2011).

⁶ CDL-AD(2013)033 – Report on the misuse of administrative resources during electoral processes adopted by the Council for Democratic Elections at its 46th meeting (Venice, 5 December 2013) and the Venice Commission at its 97th Plenary Session (Venice, 6–7 December 2013).

сии Комиссии. В работе Совета по демократическим выборам в качестве наблюдателей также участвуют Европейский парламент, Европейская комиссия, Бюро по демократическим институтам и правам человека, Парламентская ассамблея ОБСЕ, а также организация International IDEA.

Комиссия ежегодно организует Европейскую конференцию органов по руководству выборов, которая отвечает за проведение учебных занятий для центральных избирательных комиссий и судей по избирательным спорам и другим правовым вопросам, а также за долгосрочную помощь центральным избирательным комиссиям. Комиссия также ведет базу данных VOTA, посвященную избирательному праву.

Совершенствование правосудия. Эффективная реализация уставных целей Европейской комиссии за демократию через право по «сближению правовых систем государств-участников», «претворению в жизнь принципов правового государства и демократии» оказалась бы невозможной без активного сотрудничества с конституционными и иными высшими судебными инстанциями различных государств, что предусмотрено и Уставом Комиссии. Эволюции данного направления деятельности Венецианской комиссии способствовали также международные и европейские тенденции по созданию общей сети судебского сообщества. С одной стороны, как указывает Т. Дали, наблюдалось стремление судебных органов к осуществлению унификации международного правового порядка через деятельность Суда ЕС и Европейского Суда по правам человека. ЕСПЧ был учрежден в 1959 г., однако именно в конце XX в. после реформы системы Европейской конвенции в 1998 г. и присоединения целого ряда постсоветских государств ЕСПЧ действительно осуществил важные новации в европейской системе защиты прав человека.

С 1992 года Комиссия стала важным форумом взаимодействия конституционных судов посредством проведения семинаров при участии конституционных судей. Инициаторами подобных мероприятий выступали сами конституционные суды. Семинары были проведены в Армении, Беларуси, Азербайджане, Боливии, Боснии и Герцеговине, Бразилии, Чехии, Эстонии, Франции, Германии и во многих других странах, в том числе и в России¹. Тематами семинаров становились не только практические вопросы, такие как ведение дел или

¹ Так, 22–24 сентября 1997 г. в г. Петрозаводске (Республика Карелия) прошел Workshop о взаимодействии центральных конституционных судов и конституционных судов субъектов Российской Федерации.

формирование бюджета судов, но и касающиеся основных принципов правосудия, независимости судебной власти. Целью конференций и семинаров стало налаживание прямого диалога между судьями и работниками судебной системы по вопросам, представляющим общий интерес. Кроме того, на семинарах и конференциях часто присутствовали представители национальных властей.

С конца 1990-х гг. при участии Венецианской комиссии наблюдается значительная формализация сотрудничества конституционных и иных высших судов европейских стран – с появлением структурированных, институционализированных моделей.

Во-первых, под эгидой Европейского Союза были созданы организации, деятельность которых была направлена на укрепление пространства свободы безопасности и правосудия, такие как Европейская судебная сеть (European Judicial Network, EJN), Объединение председателей высших судов (Network of Presidents of Supreme Judicial Courts of the EU), Ассоциация государственных советов и высших административных органов (ACA-Europe), Ассоциация судей в области европейского конкурентного права (Association of European Competition Law Judges, AECLJ), Ассоциация европейских административных судей (Association of European Administrative Judges, AEAJ), Европейская ассоциация судей трудовых судов (European Association of Labour Court Judges), Форум судей ЕС по защите окружающей среды и Европейская ассоциация судей и прокуроров.

Во-вторых, под эгидой Совета Европы было создано три ключевых объединения, деятельность которых была направлена на международное взаимодействие судей высших судов: Конференция европейских конституционных судов (Conference of European Constitutional Courts, CECC), Консультативный совет европейских судей (Consultative Council of European Judges, CCJE) и Объединенный совет Венецианской комиссии по конституционному правосудию (Venice Commission's Joint Council on Constitutional Justice).

В рамках европейского пространства также существуют объединения со свободным членством, например Европейская ассоциация судей (European Association of Judges, EAJ), или группы, которые собираются *ad hoc* и объединяют небольшое количество стран, например Франко-Британско-Ирландский судебный комитет (Franco-British-Irish Judicial Committee).

В Европейском Союзе указанную деятельность координируют органы Союза, а в рамках Совета Европы координирующую роль

выполняет Венецианская комиссия, которая обладает наибольшим количеством ресурсов, самой разветвленной сетью и проводит самое большое число мероприятий.

В 2002 году Венецианская комиссия издала Руководящие принципы по организации семинаров по взаимодействию с конституционными судами (CoCoSem)¹. В соответствии с Руководящими принципами тему семинара выбирает тот конституционный или иной высший суд, на территории государства которого проводится семинар. В Приложении II Руководящих принципов приводится перечень тем, которые могут представлять интерес для проведения семинаров, однако он является лишь ориентиром для «принимающего» суда. Первоначальная программа мероприятия обычно составляется Комиссией и затем передается на доработку и внесение изменений проводящему мероприятию конституционному суду.

Деятельность Комиссии в области конституционного правосудия с 2002 г. осуществляется, как уже упоминалось, под руководством Объединенного совета по конституционному правосудию (*Joint Council on Constitutional Justice*), который является смешанным органом, состоящим из членов Венецианской комиссии и представителей, назначаемых судами государств – членов Комиссии, ЕСПЧ и Судом ЕС, а также Межамериканским судом по правам человека. География Объединенного совета охватывает территорию государств – членов Венецианской комиссии, ассоциированных государств-членов, государств-наблюдателей, а также территорию государств или образований, имеющих специальный статус сотрудничества, эквивалентный статусу государства-наблюдателя (Южная Африка, Палестинская национальная автономия).

Председатель Объединенного совета по конституционному правосудию по должности является членом расширенного Бюро Венецианской комиссии. Совет собирается один раз в год по приглашению одного из участвующих судов. Каждый третий год Объединенный совет по конституционному правосудию собирается в Венеции либо до, либо после пленарного заседания.

Венецианская комиссия также стала инициатором утверждения европейской модели взаимодействия судей в других регионах мира. Комиссией были созданы Конференция органов конституционного

¹ Venice Commission – Opinion CDL-JU(2002)009 – Guidelines for the Organisation of seminars in co-operation with Constitutional Courts (CoCoSem). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU\(2002\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(2002)009-e)

контроля стран новой демократии (Conference of Constitutional Control Organs of the Countries of New Democracy, CCCOCND) и Союз конституционных судов и советов арабских стран (Union of the Arab Constitutional Councils and Courts, UACCC).

Наиболее крупным проектом в данной области стало создание международного форума конституционных судей – Всемирной конференции конституционного правосудия (World Conference on Constitutional Justice, WCCJ). Для достижения цели объединения различных групп судов и их членов впервые организован Конгресс Всемирной конференции по конституционному правосудию, который состоялся в Кейптауне (Южная Африка) 23–24 января 2009 г. В этом мероприятии приняли участие девять региональных или языковых групп и около 90 судов. В январе 2011 г. состоялся Второй конгресс, а осенью 2014 г. Конституционный Суд Республики Корея принял у себя третий Конгресс Всемирной конференции по конституционному правосудию на тему «Конституционная справедливость и социальная интеграция».

С присоединением более 30 конституционных судов, конституционных советов и верховных судов, осуществляющих конституционное правосудие, Положение о Всемирной конференции по конституционному правосудию вступило в силу 24 сентября 2011 г. В настоящее время Всемирная конференция по конституционному правосудию объединяет 112 конституционных судов и советов и верховных судов в Африке, Америке, Азии, Австралии/Океании и Европе.

В соответствии с уставом Всемирная конференция имеет три органа: Генеральную Ассамблею, Бюро и Секретариат. Председательство в Бюро обеспечивается на один год путем ротации между группами. Венецианская комиссия выступает в качестве Секретариата Всемирной конференции.

Венецианская комиссия уделяет особое внимание обеспечению правовых гарантий независимости конституционного правосудия, а также неприкосновенности и безопасности судей. В тех случаях, когда на судебные инстанции оказывается политический прессинг в различных формах, таких как сокращение бюджета суда, принятие законодательства, блокирующего работу суда, назначение политически ангажированных судей, снятие судей с должности и создание иных препятствий надлежащему отправлению правосудия, Комиссия или Президент Комиссии публично обращается с декларацией в поддержку судебного органа и напоминает о име-

ющихся у государства международно-правовых обязательствах¹. Так, в 2005 г. принята Декларация в поддержку Конституционного Суда Украины, в которой выражена обеспокоенность тем, что после отрешения от должности ряда судей Конституционного Суда Украины количество судей было уже недостаточным для обеспечения дальнейшего эффективного функционирования суда². В 2016–2017 годах такие декларации были сделаны в отношении Турции, Польши, Словакии³ и Республики Молдовы⁴. В Отчете о прогрессе государств – кандидатов на вступление в ЕС в 2014 г. Европейская комиссия призвала государства, намеревающиеся вступить в Европейский Союз, принимать во внимание заключения и рекомендации Венецианской комиссии, направленные на повышение независимости и профессионализма судей.

В целях взаимного обмена информацией между судебными инстанциями Венецианская комиссия с 1992 г. имеет свой центр документации, с 1993 года выпускает «Бюллетень практики конституционных судов» (*The Bulletin on Constitutional Case-Law*), где отражены резюме наиболее значимых решений более 60 конституционных и иных высших судов, конституционных палат. Основной задачей бюллетеня является обмен информацией между судами и оказание помощи судьям в урегулировании сложных правовых вопросов, которые часто возникают одновременно в нескольких странах, в поиске аргументов для составления мотивировочной части судебного решения.

Публикация в бюллетене осуществляется три раза в год. Материалы для Венецианской комиссии предоставляют сотрудники по связи (*liaison officers*, часто также именуемые *агентами по связи*), которых назначает сам конституционный суд. Регулярные выпуски бюллетеня дополняются серией специальных бюллетеней, содержащих описание судов и важнейшие решения по конкретным темам, часто по запросу Конференции европейских конституционных судов (последний

¹ См.: Granata-Menghini S. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe: méthodes et perspectives de l'assistance constitutionnelle en Europe, Lextenso, 01/06/2017, № 55–56. P. 69.

² См.: Ukraine – Constitutional Court (17/12/2005) // Activities by year: 2005. URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/events/?v=2005>

³ Declaration by the Venice Commission on undue interference in the work of Constitutional Courts in its member States (16/03/2016). URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/events/default.aspx?id=2193>

⁴ Statement by the President of the Venice Commission – Republic of Moldova (13/10/2017). URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2466>

специальный выпуск 2015 г. посвящен взаимодействию конституционных судов¹).

Венецианская комиссия ведет интернет-базу CODICES², где публикуются решения конституционных судов в полном объеме, а также законодательные положения, регулирующие их статус, регламенты судов, их структура и другая значимая правовая информация. В настоящее время CODICES содержит резюме и полные тексты около 9000 решений на более чем 40 языках.

С 1997 года поддерживается такой инструмент обмена информацией между конституционными судами, как Классический венецианский форум (The Classic Venice Forum), который позволяет сотрудникам по связи, назначенным участвующими судами, быстро получать информацию от других судов. Когда какой-либо конституционный суд рассматривает дело, в рамках которого требуется осуществить сравнительное исследование, первоначально осуществляется поиск в базе данных CODICES. В дополнение к этому поиску сотрудник по связи может направить запрос во все другие суды посредством Классического венецианского форума. Доступ на сайт форума (www.venice.coe.int/ju) ограничен.

На сайте Венецианского форума представлена также информация о рассылках и пресс-статьях, касающихся конституционных судов. Группа новостей Венецианского форума позволяет каждому суду информировать другие суды об изменениях в области национального конституционного правосудия (например, о назначениях президентов, введении новых процедур) и важных событиях (международные конференции и т.д.).

Конституционному правосудию посвящена большая часть исследований Венецианской комиссии, среди них Доклад о формировании конституционных судов³, Решения конституционных судов и эквивалентных им органов и их исполнение⁴, Справочник по конституционному правосудию⁵, «Исследование на тему индивидуального

¹ URL: <http://www.venice.coe.int/files/Bulletin/SpecBull-CECC-e.pdf>

² URL: <http://www.CODICES.coe.int>

³ Venice Commission – Opinion CDL-JU(96)8 – Report of the 9th Meeting of the Sub-Commission on Constitutional Justice with the Liaison Officers from Constitutional Courts and other equivalent bodies (Madrid, 28 June 1996).

⁴ Venice Commission – Opinion CDL-INF(2001)009-e. Decisions of constitutional courts and equivalent bodies and their execution: Report adopted by the Commission at its 46th plenary meeting (Venice, 9–10 March 2001).

⁵ Venice Commission – Opinion CDL-JU(2006)029 – Draft Vademecum on Constitutional Justice (Strasbourg, 6 June 2004).

доступа к конституционному правосудию¹, «Правовые позиции, доклады и исследования Венецианской комиссии по конституционному правосудию»².

Все возрастающее внимание уделяет Венецианская комиссия и общим стандартам правосудия, особенно механизмам функционирования судов и принципу независимости судей. Одним из наиболее важных исследований Комиссии по данной проблематике является Доклад о независимости судебной системы, состоящий из двух частей: 1) «Независимость судей», 2) «Прокурорская служба»³.

Проект UniDem и специальные программы. Изначально проект Campus UniDem был частью Пакта стабильности для Юго-Восточной Европы от 10 июня 1999 г., согласно которому «страны Юго-Восточной Европы обязуются работать в международном сообществе над вопросами общей стратегии стабильности и развития региона, сотрудничать друг с другом и основными донорами в целях реализации этой стратегии»⁴. В настоящее время проект курирует Венецианская комиссия.

Основной целью деятельности проекта UniDem («Университеты в поддержку демократии») является повышение эффективности надлежащего управления при соблюдении прав человека, демократических принципов и принципа верховенства права. Проект позволяет объединить усилия и разрабатывать программы в целях укрепления связей между государственными органами региона, а также обмена опытом по вопросам, представляющим общий интерес. Особое внимание к вышеуказанной деятельности связано с тем, что надлежащее администрирование является одним из ключевых факторов социальной и политической стабильности, укрепления доверия граждан к центральным и местным органам власти, их политике. Существенным элементом такого доверия является наличие ясных и недвусмысленных норм, прозрачных процедур деятельности общегосударственной, региональной и локальной администрации, установленных в соот-

¹ Доклад, принятый на 85-й пленарной сессии (Венеция, 17–18 декабря 2010 г.).

² Venice Commission – Opinion CDL-PI (2015) 002, Compilation of Venice Commission opinions, reports and studies on Constitutional Justice (Strasbourg, 1 July 2015).

³ CDL-AD (2010) 004, adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session (Venice, 12–13 March 2010).

⁴ Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы (вместе с Организацией Регионального стола Юго-Восточной Европы и Рабочих столов Пакта стабильности для Юго-Восточной Европы) (заключен в г. Кельне 10 июня 1999 г.). URL: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/8875>

ветствии с принципами верховенства права, а также надлежащая квалификация служащих.

Участники проекта назначают ответственных национальных координаторов, которые в свою очередь выбирают программы семинаров. Назначенные национальные координаторы являются привилегированными партнерами Венецианской комиссии.

В рамках семинара собираются приблизительно от 25 до 30 государственных служащих. Предполагается, что по окончании семинаров служащие могут поделиться своим опытом с коллегами.

На семинарах эксперты проводят анализ конкретных примеров, которые позволят сформулировать решение, способное стать общей практикой для соответствующих институтов. Государственные служащие также приглашаются к участию, представляют презентации. Рабочими языками семинаров являются английский и французский, а в случае необходимости – арабский.

Например, в 2015–2017 гг. Венецианская комиссия совместно с Министерством по делам государственной службы и модернизации системы Королевства Марокко запустили серию семинаров среди стран региона БВСА (Алжир, Египет, Иордания, Ливан, Марокко, Тунис и Палестинская национальная автономия) на тему «Укрепление юридического потенциала». Этот проект вписан в более широкую программу на 2015–2017 гг. Совета Европы в области прав человека, правового государства и демократии – Программу PATHS1, которая институционально опирается не только на UniDem, но и на программу HELP в области образования в сфере прав человека, которая курируется Советом Европы. В ней участвует и Российская Федерация.

Проведение семинаров финансируется посредством добровольных взносов государств – членов Совета Европы. Некоторые семинары, а именно семинары, проходящие в рамках совместной программы ЕС и Совета Европы «К усиленному демократическому управлению в регионе Южного Средиземноморья» (программа «Юг II», 2015–2017), софинансируются Европейским Союзом. В 2009–2011 гг. действовала программа Совета Европы и Венецианской комиссии «Инициатива для Центральной Азии: верховенство права», которая имела целью совершенствование правосудия, модернизацию законодательства и дальнейшую имплементацию принципов международного права и верховенства права в правовые системы пяти стран региона – Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана. В отношении этих же стран в 2013–2015 гг. реализовывалась программа «Поддержка конституционного правосудия,

доступ к правосудию и избирательная реформа в странах Центральной Азии».

Указанными основными направлениями деятельности работа Венецианской комиссии не исчерпывается, однако они представляют собой основу для последующего анализа, позволяющего оценить особенности правового статуса Венецианской комиссии и ее деятельности в сфере интерпретации права.

Глава 2

СОВРЕМЕННЫЙ ПРАВОВОЙ СТАТУС ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ

Правовое положение Венецианской комиссии, которое также подвергалось определенной, хотя и не всегда заметной эволюции, требует самостоятельного исследования. В частности, интерес представляет ответ на вопросы, какие права и полномочия имеет Комиссия в целях реализации своих уставных задач и каким образом ее статус влияет на характер и содержание интерпретационной деятельности Комиссии.

Как уставные резолюции, предусматривающие нормативные рамки соглашений Совета Европы, так и Устав Комиссии 2002 г. достаточно осторожно формулируют положения, позволяющие определить международно-правовой статус Венецианской комиссии. Так, Резолюция (90) 66, первоначально учредившая Комиссию, определяла ее как «существенный инструмент развития демократии в Европе» и консультативный орган по сотрудничеству с государствами – членами Совета Европы и государствами-нечленами, в частности из Центральной и Восточной Европы. В Уставе Комиссии 2002 г. ее статус характеризуется следующим образом: Комиссия является *независимым консультативным органом*, который сотрудничает с государствами – членами Совета Европы, а также с государствами, не являющимися его членами, и с заинтересованными международными организациями и органами (ст. 1.1).

Это положение устава следует пояснить. Традиционно право учреждать вспомогательные органы признается в учредительных актах международных организаций за основными органами в двух вариантах – либо в виде общего полномочия, либо в отдельных положениях учредительных актов, регулирующих статус и функции соответствующих основных органов. Целью создания вспомогательных органов является оказание содействия основным органам в осуществлении их функций, что требует наличия соответствующих профессиональных квалификаций у их членов и постоянного характера их работы¹. Этим условиям отвечает ст. 17 Устава Совета Европы, закре-

¹ Например, Комиссия международного права является вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи ООН в вопросах кодификации и прогрессивного развития международного права.

плюющая за Комитетом министров право «по своему усмотрению учреждать комитеты и комиссии консультативного или технического характера для достижения конкретных целей».

Однако при разработке концепции первоначально «частичных», а затем и «расширенных» соглашений Комитет министров Совета Европы взял за основу положения п. «а» ст. 20 Устава Совета Европы, который наделяет Комитет министров правом принимать резолюции по некоторым «важным вопросам»¹. В последующей практике Совета Европы резолюции, принимаемые на основе ст. 20, стали именовать уставными резолюциями, подразумевая под этим, что по своему характеру они некоторым образом приравниваются к поправкам к Уставу Совета Европы.

Рассмотренный выше порядок создания Венецианской комиссии убеждает в том, что Комитет министров закрепил в своих документах два понятия, которые наиболее существенны для понимания статуса Комиссии: а) «частичные или расширенные соглашения», участниками которых могут быть *только государства* (определяемые как “member states”); б) «независимый консультативный орган», членами которого являются не государства, а *физические лица*, выступающие в личном качестве, то есть назначенные государствами, но не представляющие их официально (независимые консультанты-эксперты, обычно именуемые “members of the Commission”). Во избежание понятийной неопределенности автор в дальнейшем будет именовать индивидуальных членов Комиссии «экспертами Комиссии» или «членами Комиссии».

Таким образом, можно определить особенности международного-правового статуса Комиссии.

Первая особенность отражает сложный порядок международно-правового формирования этого органа. Участниками «расширенного соглашения» являются государства, но это соглашение не носит строго формального характера, не подлежит ратификации и иным процедурам, предусмотренным международным и национальным правом. Упрощен порядок присоединения к нему и выхода из него. Однако завершение юридического оформления и придания юридической обязательности создаваемому на основе данного соглашения органу осуществляется принятием юридически обязательной резолюции Комитета министров Совета Европы, к которой прилагается устав данного органа.

¹ Эти вопросы перечислены в п. «b» ст. 15, в ст. 19, в подп. «i» п. «a» и п. «b» ст. 21, ст. 33, п. «d» ст. 1 и в ст. 7, 15, 20, 22 Устава Совета Европы.

Вводя понятие «расширенное соглашение» как правовую основу деятельности Комиссии, учредитель Комиссии хотел подчеркнуть новизну и неформальный характер сотрудничества между государствами, который регулировался гибким правовым инструментом – резолюцией КМСЕ. При этом все принципиальные решения принимались Комитетом министров Совета Европы, который мог вносить поправки в Устав Комиссии по своей инициативе, но после консультаций с Комиссией либо по предложению самой Комиссии. Благодаря этому по своему месту в структуре Совета Европы Комиссия выступает не как вспомогательный орган какого-либо отдельного основного органа данной международной организации, а как *орган государств-членов* и иных заинтересованных государств, осуществляющий деятельность по ряду важных для достижения целей Совета Европы специальных вопросов. Кроме того, Комиссия «поощряет создание аналогичных структур» в других регионах мира и может устанавливать с ними контакты для успешного осуществления совместных программ (ст. 1.3 Устава).

Вторая особенность дает представление о круге полномочий или компетенции Европейской комиссии за демократию через право, а также о ее составе. По предмету рассматриваемых вопросов она носит ограниченный, то есть *специальный*, характер¹. Вопросы предметной компетенции изложены в ст. 1.1 Устава, где устанавливаются цели данного органа, и в ст. 1.2, где перечисляются приоритетные направления ее деятельности. Виды регулирующей компетенции, то есть юридического значения актов и документов, издаваемых Европейской комиссией за демократию через право, указаны в ст. 3. Она может по своей инициативе проводить исследования, которые принимаются в форме докладов, и в случае необходимости изучать и разрабатывать законодательные акты и международные соглашения. Кроме того, по запросам КМСЕ, ПАСЕ, Конгресса местных и региональных властей Европы, Генерального секретаря Совета Европы, а также по просьбе государств, международных организаций или структур, участвующих в ее работе, она может давать заключения на законопроекты или действующие законы государств-участников или иных государств.

С учетом положения ст. 1 Устава Комиссии, где она определяется как независимый консультативный орган по сотрудничеству с госу-

¹ В пункте 1 ст. 1 Устава Комиссии содержится косвенное указание на эту особенность ее компетенции, когда предусматривается, что она специализируется в сфере правовых гарантий обеспечения демократии.

дарствами – членами Совета Европы, а также с государствами, не являющимися его членами, с заинтересованными международными организациями и структурами, Комиссия выступает сложившимся *de facto* вспомогательным органом не какого-либо основного органа Совета, а Совета в целом.

Таким образом, на основании указанных особенностей полагаем возможным определить международно-правовой статус Комиссии как *de facto* *вспомогательного, независимого, экспертно-консультативного, специализированного органа* Совета Европы, который занимает автономное положение в структуре данной международной организации и основной задачей которого является консультирование государств – членов Совета Европы, других заинтересованных государств, органов Совета Европы и иных международных организаций по вопросам правового государства, прав человека и демократии.

Прямое упоминание Венецианской комиссии в качестве «специализированного органа» (*specialised body*) имеется в Плане действий, принятом на III Саммите Совета Европы, который проходил в Варшаве 16–17 мая 2005 г. В нем также содержался призыв в отношении государств «использовать консультации и помощь Европейской комиссии за демократию через право»¹.

Статус специального сотрудничества и возможность участия в деятельности Комиссии предоставлены Европейскому Союзу и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. В силу ст. 2.6 Европейские Сообщества (в настоящее время – Европейский Союз) могут стать членами Комиссии на основании положений, согласованных с Комитетом министров. В указанном выше Плане действий Венецианская комиссия прямо названа в качестве одного из институтов, посредством которого может быть «усилено взаимодействие между Европейским Союзом и Советом Европы».

Независимость Комиссии, на которую указывает ст. 1, следует понимать в двух смыслах: как ее особое положение в структуре Совета Европы и как независимость деятельности Комиссии от влияния государств – членов Совета Европы и других государств – участников «расширенного соглашения». Эксперты – члены Комиссии при рассмотрении вопросов, передаваемых Комиссии, *должны руководствоваться лишь своими профессиональными соображениями и опираться*

¹ CM(2005)80 final – План действий от 17 мая 2005 г. (по итогам саммита Совета Европы 16–17 мая 2005 г., принятый постоянными представителями министров KMCE). URL: https://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_ru.asp#TopOfPage

ся на собственный опыт, они «не должны получать какие-либо инструкции и подчиняться им». При необходимости Комиссия может привлекать к работе внешних консультантов, специалистов или неправительственные организации.

Разумеется, абсолютизировать самостоятельность Комиссии было бы неправильно, так как она подотчетна Комитету министров СЕ (в том числе предоставляет ему ежегодный отчет); кроме того, КМСЕ, как указывалось, вправе вносить поправки в ее Устав, он же дает согласие на присоединение новых участников «расширенного соглашения» и имеет ряд других полномочий.

Финансирование деятельности Комиссии осуществляется следующим образом: расходы, направленные на реализацию программы деятельности и общие расходы секретариата Комиссии, покрываются из бюджета Расширенного соглашения, который финансируется его государствами-участниками. Бюджет регулируется финансовыми правилами, предусмотренными для бюджетов «расширенных соглашений» Совета Европы с учетом особенностей Комиссии. Кроме того, Комиссия может принимать добровольные взносы. Часть расходов Комиссии несет регион Венето. Расходы на проезд и пребывание каждого члена Комиссии возлагаются на государство, которое его назначает. Если Комиссия дает отдельным членам особые поручения, то затраты на их выполнение покрываются из бюджета Комиссии.

Иногда высказывается мнение, что Венецианскую комиссию можно рассматривать как вспомогательный орган Совета Европы, комитет или рабочую группу¹, однако такое мнение не может быть подержано по формальному основанию².

Устав Комиссии устанавливает ее внутреннюю структуру, то есть она организационно оформлена. Согласно ст. 4 обновленного Устава Венецианская комиссия избирает на два года (с возможностью переизбрания) Бюро, состоящее из президента, трех вице-президентов и четырех других членов Комиссии. Комиссия проводит свои пленарные заседания, как правило, четыре раза в год. Непосредственно на пленарных сессиях Комиссии могут присутствовать (в силу ст. 4.2 Устава) представители КМСЕ, ПАСЕ, Конгресса местных и регио-

¹ В частности, такого мнения придерживается Жан-Клод Шольсем, член Венецианской комиссии от Бельгии. См.: Scholsem J.-C. Les aspects constitutionnels de la transition vers une économie de marché // Collection Science et technique de la démocratie, n 8, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1994. P. 7 y ss.

² Вспомогательные органы Совета Европы, как указывалось, создаются в соответствии со ст. 17 его Устава, в то время как резолюции, положенные в основу учреждения Венецианской комиссии, опирались на п. «а» ст. 20 Устава Совета Европы.

нальных властей Европы, а также власти региона Венето. Подкомиссии Венецианской комиссии собираются по мере необходимости. Рабочими языками Комиссии являются английский и французский.

Иные организационные вопросы деятельности Комиссии, процедуры и методы работы предусмотрены в пересмотренном Регламенте работы Венецианской комиссии (далее – Регламент) и в Рекомендациях по методам работы Венецианской комиссии¹ (далее – Методы работы). В частности, создается также Расширенное бюро Комиссии, которое состоит из членов Бюро и председателей подкомиссий. Президент возглавляет работу Комиссии, руководит Бюро и Расширенным бюро.

Комиссия формирует подкомиссии (sub-commissions, о создании которых упоминается в ст. 4.3 Устава и во внутренних документах) по следующим направлениям: основные права, федеративные и региональные государства, международное право, защита меньшинств, судебная власть, демократические институты, методическое направление (working methods), Латинская Америка, Средиземноморский бассейн, верховенство права, гендерное равноправие. Проекты исследований, как правило, обсуждаются на соответствующей подкомиссии перед рассмотрением на пленарной сессии, проекты заключений – в случае необходимости.

Решение о количестве и председателях подкомиссий принимает пленарная сессия по предложению Расширенного бюро, однако участвовать в заседаниях подкомиссий могут все заинтересованные члены Комиссии.

Комиссия также имеет научный совет, председателем которого по должности является первый вице-президент Комиссии, а членом по должности – Президент. Остальные три члена научного совета избираются из числа председателей подкомиссий.

Научный совет Комиссии несет ответственность за обеспечение высокого качества и соответствие исследований и заключений Комиссии (ст. 17а Регламента). Среди обязанностей научного совета:

1) разработка в первоочередном порядке основных научных положений для актов Комиссии, предназначенных к утверждению на пленарной сессии;

2) учет распространения и имплементации заключений и докладов Комиссии;

¹ Venice Commission – Opinion CDL-AD (2013) 031; Venice Commission – Opinion CDL-AD(2010)034 – Guidelines relating to the working methods of the Venice Commission (adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15–16 October 2010)).

3) выдвижение на рассмотрение Комиссией планов исследований, которые должны быть проведены, указание на их приоритет; эти исследования, как правило, должны содержать сравнительный анализ соответствующего законодательства и практики государств-членов;

4) внесение предложений о семинарах UniDem, подготовка списка тем на каждый год;

5) публикации в серии «Наука и технология демократии»;

6) обеспечение докладчиков информацией и соответствующими научными материалами при подготовке заключений, отчетов и исследований.

Секретариат Комиссии отвечает за подготовку и распространение всех документов, рассматриваемых Комиссией, информирует членов Комиссии о поступивших запросах, предоставляет докладчикам – членам Комиссии и внешним экспертам необходимые материалы для работы, обеспечивает переводы, информирует руководство Комиссии и ее членов по вопросам текущей работы.

Анализ Устава Комиссии и практики его применения дает основание выделить следующие формы научно-консультативной деятельности Комиссии, важные для понимания ее статуса:

– экспертная деятельность – подготовка заключений по законам и законопроектам государств – членов Комиссии (а иногда и других стран), в которых дается анализ различных отраслей национального законодательства – не только конституционного, но и уголовного, административного, законодательства о судеустройстве и др.;

– исследовательская деятельность;

– проектирование права – изучение и разработка законодательных актов и международных соглашений (этот вид деятельности на практике широкого распространения не получил, хотя, например, в 1997 г. Комиссия занималась подготовкой первого проекта закона о выборах в Боснии и Герцеговине).

Следует более подробно остановиться и на составе Комиссии, ее членах, которые реализуют основные задачи Комиссии. Согласно Уставу 2002 г. «Комиссия состоит из независимых экспертов, получивших международную известность благодаря своему опыту работы в демократических институтах или в силу их вклада в укрепление права и политических наук»¹. В соответствии с Регламентом государ-

¹ Целый ряд консультативных комитетов Совета Европы также состоит из независимых экспертов: Европейский комитет против пыток, Консультативный комитет по Рамочной конвенции по защите прав национальных меньшинств, Консультативный совет европейских судей и др.

ства – участники «расширенного соглашения» (member states) назначают члена (и замещающего его члена) или ассоциированного члена, при этом ассоциированные члены и наблюдатели не имеют права голоса, хотя могут выступать в дебатах. Положение Устава о независимости экспертов – членов Комиссии уточнено в ее Регламенте, согласно которому деятельность индивидуальных членов Комиссии (и замещающих их членов) должна быть независимой, беспристрастной и объективной в отношении любого вопроса, рассматриваемого Комиссией. Если имеется заинтересованность члена Комиссии по обсуждаемому вопросу (конфликт интересов), то он обязан уведомить президента Комиссии. В этом случае такие члены Комиссии могут участвовать в ее деятельности, но не в голосовании (ст. 3а Регламента). По мнению Дж. Джоуэлла, профессионализм и независимость индивидуальных членов Комиссии являются залогом ее легитимности и авторитета¹.

Таким образом, члены Комиссии только назначаются государствами-участниками Расширенного соглашения, а все иные процедуры носят вспомогательный характер (ст. 2 Устава и Регламент Комиссии). Порядок назначения определяется правилами каждого государства-участника с учетом общих рекомендаций и критериев, которые содержатся в ст. 2 Устава (международная известность, опыт, вклад в науку и т.д.), и реализуется государствами самостоятельно.

«Независимые эксперты» – члены Комиссии (и замещающие члены) осуществляют свои полномочия в течение четырех лет, при этом их полномочия могут быть возобновлены: они могут быть переназначены государством-участником.

Член Венецианской комиссии от Ирландии Ф. Флэнаган образно характеризует Комиссию как «учебную организацию», которая «содействует приобретению новых знаний как ее членами в индивидуальном качестве, так и теми индивидами и организациями, включая государственные учреждения, которые участвуют в ее деятельности»². В начальный период деятельности Комиссии многие ее члены являлись ведущими представителями судебной власти в своей стране, судьями Европейского Суда по правам человека, ведущими работниками прокуратуры или государственного аппарата. Р. Дюрр в свое

¹ См.: Jowell J. The Venice Commission. P. 682.

² Flanagan F. The Venice Commission and the Protection of Human Rights// in van Roosmalen, Marjolein / Vermeulen, Ben / van Hoof, Fried / Oostling, Merten, eds., Fundamental Rights and Principles – Liber amicorum Pieter van Dijk, Intersentia Cambridge, Antwerp, Portland 2013). P. 256.

время также замечал, что основную массу экспертов Венецианской комиссии составляют судьи высших судов и выдающиеся юристы, в то время как представители политической науки в ее Комиссии являются скорее исключением. По его мнению, это было связано с тем, что в своей работе «Комиссия последовательно использует юридическую методологию»¹.

В последнее время наблюдается некоторое переформатирование состава Венецианской комиссии: значительную часть ее членов составляют научные работники².

Статус Комиссии определяет характер и практику ее взаимоотношений с участниками и иными заинтересованными государствами. Президент Комиссии Д. Букиккио выделяет несколько «ролевых» тактик Комиссии в зависимости от обстоятельств ее участия в рассмотрении того или иного вопроса³. В случае, если государство запрашивает мнение Комиссии, оно очевидно имеет интерес и «обладает политической волей» получить совет с учетом того, что мнение Комиссии всегда публикуется. На ранних стадиях таких взаимоотношений Комиссия действует как консультант, а также как медиатор, часто способствуя диалогу между государством и гражданским обществом. При этом такой диалог переводится исключительно в правовое поле.

Если Комиссия анализирует уже действующий закон, она действует в качестве эксперта, помогающего оптимизировать положения действующего законодательства. При этом следование мнению Комиссии является сугубо добровольным делом и зависит от ряда факторов, в том числе от уровня экспертизы, степени доверия и политических соображений. Нередко рекомендации Комиссии (например, в виде нескольких последовательных заключений по одному вопросу) претворяются в жизнь не сразу, а по истечении времени либо постепенно.

Субъекты, которые могут направлять запросы на издание заключений в отношении отдельных стран, перечислены в ст. 3.2 Устава 2002 г., а именно: Комитет министров, Парламентская ассамблея,

¹ Dürr R. The Venice Commission. P. 368.

² Из 60 членов Венецианской комиссии в настоящее время более одной трети являются учеными, преподавателями.

³ См.: Buquiccio G., Granata-Menghini S. The Venice Commission: Twenty Years On: Challenge Met But Challenges Ahead, in van Roosmalen, Marjolein / Vermeulen, Ben / van Hoof, Fried / Oostling, Merten, eds., *Fundamental Rights and Principles – Liber amicorum Pieter van Dijk*, Cambridge, Antwerp, Portland (Intersentia 2013). P. 249

Конгресс местных и региональных властей Европы, Генеральный секретарь Совета Европы, а также государства, международные организации и структуры, участвующие в работе Комиссии. Возможность уставных органов Совета Европы направлять запросы помимо воли соответствующих государств «позволяет упрочить деятельность Венецианской комиссии в качестве организации, выражающей интересы региона, которая при осуществлении своей деятельности не зависит исключительно от воли государств»¹. Кроме того, если Комиссия действует по запросу органов Совета Европы или же Европейского Союза либо совместно с другими органами или международными организациями (чаще всего с ОБСЕ/БДИПЧ по вопросам прав человека или избирательного права), то мнение Комиссии получает дополнительную санкцию этих структур, приобретая черты определенного «политического прессинга». Как образно пишет П. Крейг, когда запрос поступает не от государства, а, в частности, от Парламентской ассамблеи СЕ, Комиссия «меняется в голосе», другим становится «тон» заключения, особенно если самому государству не требуется щепетильность при рассмотрении его внутренних по существу вопросов, – в данной ситуации отношения между Комиссией и государством могут приобретать более состязательный и даже соперничающий характер². Однако роль самой Комиссии как эксперта и советника при этом формально не меняется.

На основании ст. 3.3 Устава в отношении государств, которые не являются членами Венецианской комиссии, также может быть издано заключение после направления запроса в Комитет министров, который должен предоставить Комиссии соответствующие полномочия. Так, в 2017 г. Комиссия по запросу Организации американских государств и с разрешения КМСЕ подготовила заключение в отношении Венесуэлы, которая не является государством – членом расширенного соглашения³. Некоторые авторы указывают на существование возможности подачи своего рода «непрямого запроса» государства, которое не является членом Венецианской комиссии, через другого уполномоченного субъекта, который «участвует в работе Комиссии»⁴.

¹ Electoral Rights in Europe: Advances and Challenges. P. 67.

² Craig Paul P. Transnational Constitution-Making. P. 12.

³ Venice Commission – Opinion CDL-AD(2017)024-e Venezuela – Opinion on the legal issues raised by Decree 2878 of 23 May 2017 of the President of the Republic on calling elections to a national constituent Assembly, endorsed by the Venice Commission at its 112th Plenary Session (Venice, 6–7 October 2017).

⁴ Electoral Rights in Europe: Advances and Challenges. P. 67.

В целом понятие «государство, международная организация или структура, участвующая в работе Комиссии» трактуется Венецианской комиссией расширительно. Для того чтобы быть признанным «участвующим в работе Комиссии», достаточно быть приглашенным к участию в пленарной сессии Комиссии хотя бы один раз.

Одной из важных новелл обновленного Устава Комиссии стало включение в него дополнительных ограничений на возможность одного государства – члена Комиссии направлять запрос в отношении другого. Так, в соответствии со ст. 3.2 Устава «когда одно государство обращается с просьбой дать заключение по вопросу, касающемуся другого государства, Комиссия должна об этом проинформировать последнее и, если только оба имеющих к этому отношение государства не достигли договоренности, передать вопрос на рассмотрение Комитету министров». Таким образом, согласно обновленному Уставу, подготовка и публикация заключения в данной ситуации возможны либо на основании предварительного соглашения заинтересованных государств – членов, либо в результате запроса Комитета министров, если такое соглашение не будет достигнуто.

Запрос в Комиссию может быть направлен заинтересованным государством от имени исполнительной власти, парламента и в определенных случаях – омбудсменом. Особые запросы о заключении могут направлять конституционные суды (об этом см. ниже). Чтобы мнение Комиссии не становилось орудием во внутривнутриполитических конфликтах, политические партии не могут направлять запросы без поддержки официальных властей, а местная власть – без согласия центральных органов власти. Между тем на практике ответ на запрос в Комиссию может быть получен даже в случае, если он поступил от лица или органа, которые не имеют полномочий для обращения в Комиссию, либо если направление своего мнения инициатору запроса не входит в полномочия самой Комиссии.

П. ван Дайк приводит один из вариантов классификации заключений Комиссии по субъекту запроса¹:

1) заключения, запрошенные государствами в лице их органов и должностных лиц (парламента, президента, конституционного или иного высшего суда, омбудсмана и др.), но не по запросу отдельных политических партий или судей высших судов;

2) заключения, которые запрашивают органы Совета Европы (в первую очередь Комитет министров, Парламентская ассамблея,

¹ См.: Dijk van Pieter. The Venice Commission on certain aspects of the European Convention of Human Rights. P. 188.

Генеральный секретарь Совета Европы, Конгресс местных и региональных властей) в рамках осуществления функций по мониторингу;

3) заключения, касающиеся правового вопроса, который вызвал противоречие между государствами – членами Совета Европы, а также по вопросу, в отношении которого органы Совета Европы желают получить большую ясность;

4) заключения, подготовленные Комиссией на запросы Европейского Союза или ОБСЕ, где Комиссия выступает в качестве экспертного органа при наличии внутреннего или внешнего конфликта, объясняя значение тех или иных национальных или международных норм, выступая с рекомендацией юридических процедур или предлагая юридические решения определенных вопросов.

Процедура запроса на подготовку заключения Комиссии является достаточно простой, не осложнена дополнительными формальностями и не подкрепляется какими-либо механизмами имплементации, что еще раз подтверждает особый характер консультационной и интерпретационной деятельности Комиссии: государство или иной субъект вступает с Комиссией в равноправное сотрудничество, в основе которого лежит «взаимное доверие». Перед направлением официального запроса соответствующее государство и Комиссия нередко проводят серию неформальных переговоров, используют механизмы «мягкой дипломатии». Если по ряду причин переговоры не завершаются направлением официального заключения, Комиссия может предложить государству организовать семинар или конференцию, а также предоставить в распоряжение государства необходимые стандарты. Примечательно, что после того, как запрос направлен, он не подлежит отзыву, даже если проект закона или поправки к Конституции, которые вынесены на рассмотрение Комиссии, отклонены.

Кажется очевидным, что взаимодействие конкретного государства и Комиссии осуществляется более рационально, когда государство самостоятельно выступает с запросом с намерением получить от Венецианской комиссии аргументы, которые внесли бы весомый вклад во внутригосударственную дискуссию по поводу тех или иных конституционных или законодательных изменений. Жизнь, однако, всегда сложнее. В 2015 году на Украине, несмотря на постоянное взаимодействие с группой экспертов Венецианской комиссии и проведение целого ряда встреч с целью подготовки нового закона о местных выборах, на голосование был поставлен совершенно иной проект закона, чем обсуждался при участии экспертов. Эксперты –

члены Комиссии так и не были приглашены для дачи заключения по итоговому проекту.

Многие исследователи Венецианской комиссии называют подобные явления «сотрудничеством *à la carte*». Зачастую государства взаимодействуют с Комиссией лишь тогда, когда национальные власти практически уверены в том, что она даст положительное заключение, и, наоборот, избегают сотрудничества или не прислушиваются к рекомендациям, изложенным в итоговом заключении тогда, когда Комиссия может выступить с объективной критикой проекта закона или поправок в Конституцию.

Заключения публикуются на сайте Комиссии вне зависимости от согласия государства. Комментарии представителей государства также не сопровождают заключение при его опубликовании, хотя их мнение может быть озвучено в случае их приглашения на пленарную сессию или путем распространения ими на сессии своих материалов (неофициально).

Государства достаточно редко выступают с прямой критикой заключений Комиссии. Одним из первых случаев прямой негативной реакции западноевропейской страны стал ответ принца Лихтенштейна на заключение Венецианской комиссии *CDL-AD(2002)32* в отношении предлагаемых им конституционных изменений статуса принца в указанной стране¹. В 2016–2018 гг. подобная ситуация сложилась вокруг заключений Комиссии в отношении конституций Турции и Азербайджана, судебной реформы в Польше.

Наконец, одним из важных вопросов статуса и компетенции Комиссии (особенно для целей настоящей работы) является ее участие в интерпретационной (правотолковательной) деятельности. В отличие от европейских судебных органов, например от Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ)² или от ЮНСИТРАЛ³, в Уставе Комиссии (и во внутренних организационных документах) не зафик-

¹ Venice Commission – Opinion *CDL-AD(2002)32* – Code of Good Practice in Electoral Matters (Guidelines and Explanatory Report) (adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18–19 October 2002)).

² В статье 32 Конвенции о защите прав и основных свобод человека 1950 г. (ЕКПЧ) отмечается, что в ведении ЕСПЧ находятся все вопросы, касающиеся толкования и применения положений Конвенции и Протоколов к ней.

³ Комиссия ООН по праву международной торговли. В соответствии с Резолюцией ГА ООН от 17 декабря 1996 г. № 2205 (XXI) на нее возложена обязанность участия в «изыскании путей и средств, обеспечении единообразия толкования и применения международных конвенций и единообразия законов в области права международной торговли».

сировано ее право или полномочие по толкованию каких-либо правовых актов.

Тема официального закрепления правотолковательной деятельности Комиссии (на уровне международного толкования) была предметом обсуждения еще в первый период ее работы, до изменения ее Устава. Так, на 103-й сессии КМСЕ был представлен доклад Группы мудрецов¹, который содержал замечания по совершенствованию процедуры принятия решений и внутренней структуры Совета Европы. В указанном докладе содержались предложения по передаче Венецианской комиссии новых полномочий, в частности полномочия по официальному толкованию конвенций, заключенных под эгидой Совета Европы, а также других правовых актов организации, в которых не закреплён механизм их официального толкования. Тем не менее эти предложения не получили дальнейшего развития и не привели к какому-либо правовому оформлению новых компетенций Комиссии, которые позволили бы формально зафиксировать интерпретационную деятельность Комиссии как важную составляющую ее многоплановой работы.

Как указывают исследователи, создание Комиссии с ее «механизмом оказания существенного влияния на новые конституции при одновременном уважении национального суверенитета» стало инновационным решением в Европе, в отличие от того, каким образом происходило расширение сферы влияния Европейского Союза в данном направлении². Венецианская комиссия и государства – члены расширенного соглашения не находятся в иерархических отношениях – их взаимодействие носит строго горизонтальный характер, что, несомненно, отражается как на методологии и формах работы Комиссии, так и на применении ее интерпретационных актов.

¹ См.: Comité des Sages. Rapport final au Comité des Ministres CM (98) 178, Strasbourg. 20 октября 1998 г.

² Electoral Rights in Europe: Advances and Challenges. P. 72.

Глава 3

ТОЛКОВАНИЕ ПРАВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ

Специфика толкования права Венецианской комиссией не может быть в полной мере раскрыта без исследования содержания и правовой природы ее интерпретационных актов, выявления критериев, являющихся основой экспертной оценки и толкования правовых норм, изучения вопросов влияния интерпретационной деятельности Комиссии на национальные правовые системы. Эти аспекты деятельности Комиссии последовательно представлены в следующих параграфах настоящей главы, которая завершается выводами об особенностях правотолковательной деятельности Комиссии.

§ 1. Виды и юридическая природа актов Венецианской комиссии

Рекомендации и правовые позиции Венецианской комиссии формально выражаются в различных издаваемых ею документах – актах Венецианской комиссии. Анализ и характеристики этих актов позволяют заключить, что они являются формализованным результатом ее консультативной и интерпретационной деятельности.

Ранее уже отмечалось, что в большинстве случаев «интерпретация» и «толкование» права рассматриваются как синонимы. Однако интерпретационные юридические технологии могут содержать несколько стадий этого процесса, в деталях которых скрываются определенные интеллектуальные и смысловые нюансы. Поскольку такие техники исторически развивались прежде всего в рамках англосаксонской системы права, можно привести в пример английскую правовую теорию. В ней принято делить процесс толкования на две стадии: интерпретацию (*interpretation*) и толкование в строгом его значении (*construction*). Интерпретация воспринимается в большей мере как мыслительный процесс, интеллектуальная деятельность по уяснению смысла и содержания правового текста самим интерпретатором, тогда как толкование – деятельность по разъяснению собственной точки зрения другим лицам. Интерпретировать – это объ-

яснять значение, определять, разбирать, расшифровывать. Толкование – деятельность, направленная на формирование нового (по сравнению с исследуемым текстом) положения. Конечно, в английском правовом толковании доминирует правоприменительный аспект: оно всегда воспринимается как своего рода толкование – применение. По мнению Р. Кросса, различие между интерпретацией и толкованием заключается лишь в том, что это стадии единого процесса, где на первом этапе используется лишь сам текст закона, положения которого анализируются, а на втором – в случае сомнений судьи он прибегает к иным материалам, необходимым для правильного толкования нормы права. Если выделить иногда встречающиеся в российской методологии три элемента: толкование – уяснение, толкование – разъяснение, толкование – применение, то английское «толкование» будет соответствовать российскому толкованию «для применения»¹.

И.П. Малинова различает интерпретацию как родовое понятие, притом что толкование является видом интерпретационной деятельности, связанной только с вербальными текстами².

Акты Венецианской комиссии, принимаемые ею в процессе деятельности, можно условно разделить на две группы:

1) документы, принятие которых Комиссией прямо предусмотрено уставом (заключения, исследования, проекты законов и международных соглашений);

2) документы, которые существуют в практике деятельности Комиссии, но которые не нашли отражения в ее уставе (руководства, своды, именуемые иногда кодексами, регламенты, положения, декларации).

Относительно правовой обоснованности практики принятия не предусмотренных Уставом Комиссии видов документов можно предположить, что она опирается на общепризнанное в международном праве правило, согласно которому отсутствие возражений со стороны государств-участников означает молчаливое согласие с практикой международной организации. Кроме того, виды некоторых документов подразумеваются соответствующими полномочиями Комиссии или являются обычными в деятельности международных органов или организаций (регламенты, заявления, декларации т.п.).

¹ См. подробнее: Тонков Е.Н. Толкование закона в Англии. СПб., 2013.

² См.: Малинова И.П. Интерпретационная деятельность в праве // Российский юридический журнал. 2011. № 1. С. 19.

Среди актов Комиссии наибольшее количество составляют *правовые заключения* (opinions – букв. «мнения») в отношении конституций и законов, даваемые по официальным запросам. Специфической разновидностью заключений являются *amicus curiae* – «дружеские советы» по запросам конституционных судов и Европейского Суда по правам человека, а также *amicus ombud* – рекомендации омбудсменам с анализом практики по предметам жалоб.

Заключение – это наиболее распространенный акт Комиссии, который содержит согласованное и опубликованное от имени Комиссии мнение ее членов по вопросу национального законодательства или международного права, поставленному перед Комиссией субъектами, имеющими право обращаться к ней с соответствующими запросами. Правовые заключения «имеют целью развернутый, точный и объективный анализ соответствия национального законодательства европейским и международным стандартам, а также возможность реализации практических решений для отдельно взятой страны»¹.

В случае если проект закона или поправок к конституции находится на стадии разработки, Комиссия может принять промежуточное заключение (*interim opinion*). Такое заключение может быть изменено и становится окончательным только после получения всей необходимой информации и финального проекта нормативного акта от национальных властей.

При необходимости экстренной подготовки заключения, когда того требует внутригосударственная обстановка, может быть принято предварительное заключение (*preliminary opinion*). В рамках процедуры подготовки такого заключения председатель Комиссии после консультаций с Бюро может уполномочить группу докладчиков – членов Комиссии в кратчайшие сроки подготовить и направить его запрашивающему государству до обсуждения и официального принятия на пленарной сессии Комиссии.

Обычная процедура подготовки заключения изложена в Методах работы и Регламенте Комиссии. Запрос на заключение (или исследование) доводится до сведения членов Комиссии. Один или несколько членов или замещающих членов Комиссии назначаются в качестве докладчиков, причем в рабочую группу, формируемую таким образом, может войти любой член Комиссии, изъявивший желание и имеющий возможность активно участвовать в работе. Окончательно

¹ Основополагающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий. Кишинев: Cu drag, 2016 (F.E.-P. “Tipogra a Centrală”). С. 7.

кандидатуры докладчиков определяются председателем Комиссии. Секретариат и докладчик(и) также консультируют председателя научного совета о необходимости привлечения внешних экспертов или проведения сравнительного анализа национального законодательства.

Секретариат устанавливает график подготовки проекта заключения или исследования, оценивает необходимость командировки в страну, предоставляет докладчикам дополнительную информацию о фактических обстоятельствах, которые будут необходимы для оценки, о применимом национальном законодательстве, соответствующие материалы для экспертной оценки (практику ЕСПЧ, документы и рекомендации Совета Европы, сравнительные документы, предшествующие заключения Венецианской комиссии), а также предварительные замечания, оценку политической чувствительности (реакцию) и т.д.¹

Докладчики и другие эксперты при необходимости встречаются в период между пленарными сессиями. На встречах могут присутствовать председатель подкомиссии и председатель научного совета. Координирующие функции выполняет секретариат, который готовит консолидированное заключение из представленных докладчиками замечаний и предложений.

Проект заключения, который готов к пленарной дискуссии, должен быть распространен среди членов Комиссии по крайней мере за две недели до даты пленарной сессии.

Пленарная сессия проводится в закрытом режиме, если Комиссия не примет иного решения. На нее могут быть приглашены представители государств или организаций, «сотрудничающих с Комиссией». На пленарном заседании заключение представляет один из докладчиков. За этим может последовать комментарий члена Комиссии, который назначен от государства, в отношении которого было подготовлено заключение. Затем слово предоставляется другим экспертам, присутствующим на пленарной сессии. Ход дискуссии зависит от многих факторов: от того, согласны ли другие эксперты с фактической и правовой оценкой, данной докладчиками; от того, кто является субъектом запроса, насколько чувствительными для государства в рамках текущей политической ситуации являются вопросы, поднятые в заключении; насколько толкование и рекомендации Комиссии расходятся с представлениями данного государства о собственных правовых и иных традициях и о других национальных особенностях.

¹ Пункт II (E, G) Руководства по методам работы Венецианской комиссии.

Заключение принимается большинством голосов членов Комиссии. Решение Комиссии может быть пересмотрено по инициативе члена Комиссии, одобренной 2/3 голосов.

Проекты заключений (CDL-документ) являются документами ограниченного пользования и становятся общедоступными после их принятия на пленарной сессии Комиссии (CDL-AD-документ). Затем они официально передаются должностным лицам национальных органов власти или запрашивающим лицам и публикуются на официальном веб-сайте Венецианской комиссии. Таким образом, заключения Комиссии в окончательном варианте общедоступны (ст. 14 Регламента).

Как отмечено выше, на практике в целях составления проекта заключения в отношении национального нормативного акта возникает необходимость в проведении выездных встреч, в процессе которых докладчики и другие эксперты Комиссии организуют контакты с представителями государственных органов той страны, в отношении которой готовится заключение. Именно таким образом, например, в течение 2014–2015 гг. велась работа по осуществлению одной из самых полномасштабных конституционных реформ на евразийском пространстве – в Республике Армения:

- в 2014 г. была разработана концепция конституционной реформы в Армении;

- в 2015 г. был разработан текст конституционных поправок. При этом в течение года было проведено четыре встречи группы докладчиков Венецианской комиссии и представителей специальной профессиональной комиссии Армении по разработке поправок к Конституции. В итоге 5 октября 2015 г. депутаты Национального собрания Армении проголосовали за проект конституционных реформ; 8 октября 2015 г. Указом № NK-754-N¹ Президент Армении С. Саргсян назначил референдум по конституционным реформам на 6 декабря 2015 г., в результате которого были приняты поправки к Конституции.

Визиты Комиссии в страну, по законодательству которой составляется заключение, имеют две взаимосвязанные цели. С одной стороны, государства получают возможность «сказать свое слово» по представленному Комиссией вопроснику; с другой стороны, рабочая группа Комиссии может контактировать с институтами гражданского общества и всеми заинтересованными сторонами. В этом заключается «диалоговый характер» всего процесса². Такой процесс осо-

¹ URL: <http://www.president.am/en/decrees/item/2273/>

² Craig Paul P. Transnational Constitution-Making. P. 14.

бенно важен при возникновении острых политических ситуаций с участием множества противоборствующих сторон (законодательной и исполнительной власти, ведущей политической силы и оппозиции), которые имеют собственный взгляд на политическую и правовую сторону вопроса. Только во время визита рабочей группы Комиссии в страну политические силы имеют возможность представить Комиссии соответствующие позиции.

Комментируя выездные рабочие встречи Комиссии, Дж. Джоуэлл указывает, что «методология Комиссии по предоставлению заключений представителями рабочих групп позволяет гарантировать, что советы, которые она дает, будут должным образом учитывать своеобразие ситуаций в государствах с различным прошлым и практическим опытом»¹. Другие исследователи, дополняя это мнение, полагают, что обязательные выездные экспертные группы, которые на месте учитывают мнения самых разных государственных и негосударственных организаций, иных заинтересованных лиц, не только помогают учитывать национальное своеобразие, но и являются еще одним показателем горизонтального характера сотрудничества между конкретным государством и Комиссией².

Заключения в форме *amicus curiae* обычно предоставляются по запросам Европейского Суда по правам человека и конституционных судов (или аналогичных по статусу судов) государств-членов. Данные заключения касаются не вопросов конституционности актов, а категории «мнения Комиссии» в рамках сравнительно-правового анализа. Так, после подачи заявления по делу № 41183/02 *Ruza Jelacic v. Bosnia and Herzegovina* Европейский Суд пригласил Венецианскую комиссию выступить с письменными комментариями в отношении юридического статуса Общего рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине, а также о международно-правовом статусе Палаты по правам человека и Конституционного Суда Боснии и Герцеговины.

Первый запрос на предоставление *amicus curiae* был направлен Конституционным Судом Грузии в 2004 г. по вопросу «соотношения свободы выражения мнения и клеветы к бездоказательным порочащим утверждениям» (*the relationship between the freedom of expression and defamation with respect to unproven defamatory allegations of facts*)³.

¹ Jowell J. The Venice Commission – Disseminating Democracy through Law. P. 680.

² См.: Electoral Rights in Europe: Advances and Challenges. P. 72.

³ Venice Commission – Opinion CDL-AD(2004)011 – *Amicus Curiae* Opinion on the relationship between the Freedom of Expression and Defamation with respect to unproven defamatory allegations of fact as requested by the Constitutional Court of Georgia.

Со вторым запросом выступил Конституционный Суд Албании по вопросу о «толковании статьи 125 и 136 Конституции Албании (назначение судей высших судов)»¹. Один из последних *amicus curiae brief* был направлен в марте 2017 г. в Конституционный Суд Молдовы по вопросу об уголовной ответственности судей.

Венецианская комиссия часто ссылается в своих заключениях на прецедентную практику ЕСПЧ, в то время как Суд выразил свою готовность использовать мнение Комиссии в статусе *amicus curiae*.

Выше уже отмечалось, что Устав Комиссии особо указывает на научно-компаративистские задачи в ее работе – изучение правовых систем государств-участников, прежде всего с целью сближения этих систем. Кроме того, согласно ст. 3.1 Устава Венецианской комиссии «без ущерба для компетенции органов Совета Европы Комиссия по собственной инициативе может проводить исследования и – в случае необходимости – изучать и разрабатывать ведущие направления, законы и международные соглашения. Любое предложение Комиссии может быть обсуждено и принято уставными органами Совета Европы».

Под исследованиями в обычном значении слова понимается один из видов познавательной деятельности – процесс выработки новых знаний, поиск, сбор и обобщение какой-либо научной информации.

Сравнение правовых систем разных стран и их институтов представляет собой (при определенном уровне анализа) сравнительно-правовое исследование, результаты которого выражаются чаще всего в докладах Комиссии, например в Докладе о федеративных и унитарных государствах². Комиссией в сравнительно-правовом аспекте были исследованы современные проблемы развития федерализма, распределения полномочий между федерацией и ее субъектами. Комиссия в свойственной ей гибкой манере интерпретации сделала вывод о том, что в мире не существует единой модели федерализма, так как в каждой стране он обладает своими особенностями. Проблемы федеративного устройства необходимо решать в каждом конкретном случае с учетом особенностей исторического и современного развития государства. К наиболее известным исследованиям Комиссии относятся

¹ Venice Commission – Opinion CDL-AD(2004)034 – Amicus Curiae Opinion on the Interpretation of Articles 125 and 136 of the Constitution of Albania (Appointment of Highest Judges) adopted by the Commission at its 60th Plenary session (Venice, 8–9 October 2004).

² Venice Commission – Opinion CDL-INF(1997)005-e. Federal and regional states (Strasbourg, 6 October 1997).

также Доклад о верховенстве права (2011 г.), Доклад о независимости судебной системы (2010 г.), Исследование об индивидуальном доступе к конституционному правосудию (2010 г.)¹.

Большинство исследований, как показывает практика, проводятся Комиссией по запросу уставных органов Совета Европы, которые затем обсуждают указанные исследования и ссылаются на них, а также разрабатывают на их основе рекомендации и резолюции политического характера. Так, для определения факторов, которые могут способствовать усилению роли женщин в политической жизни, ПАСЕ пригласила Венецианскую комиссию подготовить сравнительно-правовое исследование на тему «О способах выдвижения кандидатов в политические партии»², которое затем широко цитировалось, в частности, в актах Парламентской ассамблеи СЕ. В 2015 году Конгресс местных и региональных властей обратился в Венецианскую комиссию с просьбой подготовить исследование о правовом положении лиц, которые голосуют и фактически проживают за границей³.

Тем не менее согласно Уставу Венецианская комиссия может *инициировать исследования* и по собственной инициативе, а также *разрабатывать собственные стандарты*, что не должно ограничивать деятельность уставных органов Совета Европы.

Важными актами Комиссии являются аналитические документы, близкие по характеру к исследованиям, в которых рассматриваются сложные юридические проблемы, затрагивающие различные межгосударственные объединения и перекрещивающееся международно-правовое регулирование. В качестве примера можно назвать заключение Венецианской комиссии «О юридических проблемах, связанных с одновременным существованием Европейской конвенции о правах человека и Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека»⁴.

¹ Venice Commission – Opinion CDL-AD(2011)003-rev), Venice Commission – Opinion CDL-AD(2010)004), Venice Commission – Opinion CDL-AD(2010)039re.

² Venice Commission – Opinion CDL-AD(2015)020 – Study № 721/2013 Report on the method of nomination of candidates within political parties. Strasbourg, 2015. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)020-e)

³ Venice Commission – Opinion CDL-AD(2015)040 – Study № 748/2013 Summary report on voters residing de facto abroad. Strasbourg, 2015. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)040-e)

⁴ Venice Commission – Opinion CDL(1997)060-f. Avis sur les problèmes juridiques découlant de la coexistence de la Convention des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales de la Communauté des Etats indépendants et de la Convention européenne des Droits de l'Homme (Genève, le 27 novembre 1997).

Современная компаративистика выделяет различные уровни сравнительного анализа. Например, на макроуровне можно сравнивать кодификации и способы толкования различных законодательных актов. На этом же уровне внимание может быть сконцентрировано на общих вопросах судопроизводства в разных странах, на проблемах правотворчества, законности, конституционности и правоприменения¹. В отличие от макроуровня сравнительное исследование на микроуровне имеет дело не с общими вопросами, а со специальными институтами или проблемами, с прикладными, практическими вопросами. Здесь в качестве примера можно привести Доклад о голосовании за рубежом², в котором в сравнительно-правовом ключе дается анализ законодательства разных стран, который также свидетельствует о том, что правовое регулирование голосования за рубежом не имеет единой правовой модели. К этому же уровню исследования можно отнести и Доклад о влиянии избирательных систем на представительство женщин в политике³. Граница между уровнями исследования правовых систем не является жесткой: можно проводить сравнение одновременно на макро- и микроуровне, а также на среднем, промежуточном уровне.

Использование сравнительного подхода не только делает возможной выработку общеевропейских конституционных стандартов, осуществление гармонизации и унификации общих принципов законодательства, разработку принципов «наилучшей практики», но и способствует выявлению правовых пробелов в национальном праве. В этом ряду документов особенно выделяются принципы и стандарты в виде *руководств* и *сводов рекомендуемых норм*, которые в Уставе Комиссии не поименованы в качестве ее актов.

Разновидностью документов Комиссии являются *компиляции*, то есть исследования, которые состоят из фрагментов докладов, заключений и иных актов, касающихся отдельных стран и принятых по конкретной тематике, которые дают представление об общей и постоянной концепции (правовой позиции) Комиссии по какому-либо

¹ См.: Цвайгерт К., Кетц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. М., 2000. Т. 1: Основы. С. 12.

² Venice Commission – Opinion CDL-AD(2011)022-f. Rapport sur le vote à l'étranger adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 37e réunion (Venise, 16 juin 2011) et par la Commission de Venise lors de sa 87e session plénière (Venise, 17–18 juin 2011).

³ Venice Commission – Opinion CDL-AD(2009)029. Report on the Impact of Electoral Systems on Women's Representation in Politics adopted by the Council for Democratic Elections at its 28th meeting (Venice, 14 March 2009) and the Venice Commission at its 79th plenary session (Venice, 12–13 June 2009).

вопросу. Компиляции подлежат периодическому обновлению после принятия новых заключений и исследований Комиссии.

Компиляции заключений и докладов Комиссии, хотя и не являются исследованиями в собственном смысле слова, а носят технико-организационный характер, тем не менее предоставляют значимый материал для дальнейших, в том числе сравнительно-правовых, исследований. Как замечает П. Крейг, «компиляции облегчают задачу экспертам Венецианской комиссии при подготовке заключений по отдельным странам и помогают удостовериться в соответствующем равном отношении к различным странам»¹.

Из недавних компиляций, представленных Комиссией, можно выделить Компиляцию заключений, касающихся института омбудсмена², а также компиляции, посвященные политическим партиям³, местному самоуправлению⁴, средствам массовой информации и выборам⁵, гендерному равенству⁶, свободе самовыражения и СМИ⁷, биоэтике⁸, референдумам⁹.

Актом толкования являются, о чем свидетельствует и название документа, *интерпретирующие декларации*, которые публиковались Комиссией по вопросам избирательного права. Примерами являются интерпретирующие декларации «Стабильность избирательного права» (2005 г.) и «Участие женщин в выборах» (2006 г.)¹⁰.

¹ Craig Paul P. Transnational Constitution-Making. P. 10.

² Venice Commission – Opinion CDL-Pl (2016)001, Compilation of Venice Commission Opinions concerning the ombudsman institution (Strasbourg, 5 February 2016).

³ Venice Commission – Opinion CDL-Pl (2016)003, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning political parties (Strasbourg, 15 March 2016).

⁴ Venice Commission – Opinion CDL-Pl (2016)002, Compilation of Venice Commission Opinions concerning constitutional and legal provisions for the protection of local self-government (Strasbourg, 15 March 2016).

⁵ Venice Commission – Opinion CDL-Pl (2016)006, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning media and elections (Strasbourg, 13 June 2016).

⁶ Venice Commission – Opinion CDL-Pl (2016)007, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning gender equality (Strasbourg, 13 June 2016).

⁷ Venice Commission – Opinion CDL-Pl (2016)011, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning freedom of expression and media (Strasbourg, 19 September 2016).

⁸ Venice Commission – Opinion CDL-Pl(2016)013, Compilation of Venice Commission Opinions concerning bioethics (Strasbourg, 12 December 2016).

⁹ Venice Commission – Opinion CDL-Pl (2017)001, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning referendums (Strasbourg, 10 March 2017).

¹⁰ Venice Commission – Opinion CDL-AD (2005)043), Venice Commission – Opinion (CDL-AD (2006)020).

Таким образом, содержание актов Венецианской комиссии достаточно многообразно и многоаспектно – Комиссия сочетает заключения по конкретным странам или темам с общими исследованиями, в том числе проводимыми с целью выработки руководящих принципов и установок для практической правовой помощи законодателям, государственным органам, судьям и т.п.

По своей юридической природе акты самой Венецианской комиссии также могут быть отнесены к международным документам разъяснительно-рекомендательного характера, нередко именуемым в современной науке актами «мягкого права». Нормы «мягкого права» не являются правом в классическом понимании, у них отсутствует признак общеобязательности, в связи с чем этот термин воспринят прежде всего международным правом. Его применение во внутренних правовых системах (особенно в континентальной правовой семье) пока не распространено. Более того, этот термин нередко подвергается критике, поскольку критерии «необязательности правового предписания», характерные для «мягкого права», искажают как саму теорию права, основанную на позитивистско-нормативистских взглядах, так и концепцию нормативного акта.

Издавая заключения в отношении отдельных стран и толкуя «настоящее» право, Комиссия лишена возможности как принудить страны к исполнению собственных советов и рекомендаций, так и издать повторное заключение по тому же вопросу на итоговый проект закона или поправок, в котором критиковалось бы бездействие властей. Заключения Комиссии принципиально лишены надзорных механизмов. Признание «мягкого права» его «потребителями» зависит от авторитета его создателя и обоснованности, убедительности системы аргументов.

Баланс норм «мягкого» и «жесткого» права в структуре и содержании актов «мягкого права» определяется их тематикой и в зависимости от темы индивидуален¹. «Жесткие» нормы, приводимые Комиссией в рекомендациях, основаны преимущественно на Европейской конвенции прав человека и судебных решениях Европейского Суда по правам человека, а «мягкие» – на рекомендациях органов Совета Европы или на примерах «наилучшей практики». При этом следует отметить, что Венецианская комиссия считается связанной своей предыдущей позицией и может изменить ее только при указании соответствующей мотивировки данного решения.

¹ См.: Craig Paul P. Transnational Constitution-Making. P. 21.

Как указывает В. Хоффман-Рием, у «мягкого права» есть преимущество, особенно тогда, когда «жесткое право» вряд ли применимо. Оно состоит в том, что «мягкое право» даже по определению является достаточно гибким, стимулирующим и способным к компромиссам инструментом воздействия. Оно побуждает к диалогу, не затрагивая болезненные вопросы суверенитета¹. Кроме того, нормы «мягкого права» не требуют для своей имплементации сложной процедуры, они могут дополнять и даже модифицировать нормы «жесткого права». Не лишним будет заметить, что в современной науке международного права «мягкому праву» как разновидности социальных норм придается все большее значение, иногда они даже ставятся (в том числе по эффекту регулятивного воздействия) в один ряд с «жестким правом».

Убеждение в принципе является одним из универсальных методов управленческого воздействия наряду с принуждением. Его ценность – в морально-психологическом воздействии на объект, которое побуждает к осознанному исполнению правовых норм и предписаний. Убеждение особо действенно тогда, когда направлен на объект трансляции стойких внутренних профессиональных убеждений субъекта интерпретации, осознанных представлений и знаний. Разъяснение, интерпретация, толкование выступают как один из основных видов убеждения в юридической сфере. «Мягкие» регулирующие нормы являются проводниками более лабильного воздействия, а значит, в определенных случаях могут более благоприятно восприниматься государствами, чем жесткие международные обязательства.

Таким образом, акты Венецианской комиссии обладают всеми признаками «мягкого права», принимаемыми организациями-субъектами международного права: а) рекомендательным характером, исключая обязательность их применения; б) инструктивным убеждающим воздействием, благодаря которому консультируемый получает набор целей и инструментов, которые необходимо реализовать для достижения определенных желаемых результатов; в) гибкостью и компромиссным характером, поскольку варианты рекомендуемых действий, как правило, не содержат предустановленного «жесткого» выбора среди возможных сценариев. Кроме того, «мягкое право» Комиссии как продукт научного исследования и научной экспертизы нередко отличается творческим характером (выработка

¹ См.: Hoffmann-Riem W. The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact // European Journal of International Law. Vol. 25, Issue 2, 1 May 2014. P. 596.

«стандартов», формулирование концепций), что позволяет признать за Комиссией определенные правотворческие функции в данной сфере (ограничивая их созданием «мягкого права»).

Нормы «мягкого права» могут быть трансформированы в «жесткие» нормы национального права, в обычное или договорное международное право и часто служат обоснованием обязательной нормы международного права (*opinion juris*). Кроме того, «мягкое право» Комиссии может иметь достаточно жесткие политико-правовые последствия. Так, после ряда заключений Комиссии о нарушении международных стандартов правосудия в результате недавних судебных реформ в Польше Европарламент поддержал введение против данного члена Европейского Союза санкционной процедуры.

С точки зрения теории толкования анализ текстов принимаемых Комиссией документов позволяет разделить принимаемые ею акты на два вида.

Первый вид является «типичным». Так, посредством уже упомянутой Интерпретирующей декларации о стабильности избирательного законодательства Венецианская комиссия истолковала положение принятого ею ранее Кодекса добросовестной практики по избирательным вопросам 2002 г., которое касается понятия «основных элементов избирательного закона». Это пример типичного толковательного акта, когда сам субъект, принявший норму, дает ему толкование, то есть поясняет, как ее понимать и применять в конкретных условиях. Истолкованные положения декларации предназначены для их учета в национальном избирательном законодательстве государств.

Второй вид актов толкования Венецианской комиссии – «нетипичные акты» толкования. По нашему мнению, такие нетипичные акты – это все акты Комиссии, которые принимаются на основе ее подразумеваемых полномочий. Среди этой категории актов Комиссии следует особо выделить руководства (руководящие принципы), которые представляют собой сочетание стандартов «жесткого» права, их интерпретации и наилучшей рекомендуемой практики.

Тем не менее практически в любом случае Комиссия в процессе подготовки своих актов оценивает положения анализируемого источника не иначе как по критерию его соответствия европейским (и международным) правовым стандартам. Такая оценка, как будет показано далее, составляет одну из особенностей ее правотолковательной деятельности.

§ 2. Международные правовые стандарты как критерий экспертной оценки и интерпретации

Поскольку в соответствии с Уставом Комиссия призвана «продвигать основные ценности правового государства, прав человека и демократии», это предполагает некую оценку и интерпретацию соответствия национального права этим ценностям. Между тем первое и последнее из понятий, чрезвычайно актуальных и даже «остромодных» с конца XX в., имеют множество интерпретаций. «Пестроту терминологии и крайнюю политизированность» в понятии и признаках демократии особо отмечал А.И. Ковлер¹. Ч. Пинелли также замечает, что формулировать стандарты в рамках «демократии» является наиболее сложным делом, поскольку они представляют собой более серьезное вмешательство в национальный суверенитет, чем формулирование стандартов в области двух других «столпов»². Нет единства и в интерпретациях концепции «правового государства».

В Докладе о сфере действия и отмене парламентского иммунитета³ Венецианская комиссия наиболее полно отразила систему источников, которые принимаются Комиссией за основу при выработке рекомендаций. Так, Комиссия указала, что «при принятии докладов и заключений она основывается на собственной оценке *общеευропейских стандартов*. Наиболее важными в их составе являются общеобязательные нормы международного и европейского права (нормы «жесткого права»), такие, например, как Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ). Другой основой являются общие принципы права, которые могут быть выведены из *общеευропейских традиций*. Третьей основой является общее европейское «мягкое право» – резолюции и рекомендации институтов Совета Европы и др. Наконец, Венецианская комиссия иногда использует *наилучшие практики*, которые формируются на основе докладов и отчетов, содержащих сравнительные обзоры, а также на основе соб-

¹ Ковлер А.И. Исторические формы демократии: проблемы политико-правовой теории. М., 1990. С. 55–107.

² Pinelli Cesare. Parliaments, Constitutional Transitions and the Venice Commission, Report at the LUISS Summer School on “Parliamentary Democracy in Europe”, LUISS, Rome, 23 July 2015. P.

³ Доклад по сфере и отмене парламентского иммунитета, Venice Commission – Opinion CDL-AD (2014) 011, от 14 мая 2014 г.

ственной оценки того, что составляет наилучшее и наиболее разумное решение»¹.

Остановимся несколько подробнее на правовых основах научно-консультативной деятельности Комиссии, определяемых общим термином «стандарты».

Венецианская комиссия одной из первых приняла участие в формировании полифункциональных *правовых стандартов* Совета Европы, заложенных ЕКПЧ и получивших развитие в практике Европейского Суда по правам человека. В свое время ЕКПЧ пополнила каталог прав человека, сформированный Всеобщей декларацией прав человека 1948 г., и ее положения вместе с положениями Всеобщей декларации прав человека, Пактов о правах человека, иных основополагающих международных договоров составляют ядро общепризнанных принципов и норм международного права. Однако ЕКПЧ как договор, по мнению большинства его комментаторов, представляет собой «живой инструмент», что придает правам и свободам человека, закрепленным в ней, динамический характер – способность изменять свое содержание во времени. С самого начала своей деятельности Венецианская комиссия осуществляла толкование, которое не сводилось исключительно к абстрактной интерпретации норм безотносительно к их реализации в каждом отдельном случае.

Полифункциональный характер стандартов Совета Европы стал проявляться и в том, что они, имея своим центральным направлением обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, дополняются векторами и инструментами, сопряженными с данной деятельностью (правоохранительными, социальными, судебными, пенитенциарными и т.д.), а также нормами социальной регуляции неправового (или смешанного) характера. Так, Консультативный совет европейских прокуроров в заключении от 17 ноября 2014 г. № 9(2014) «Европейские нормы и принципы, касающиеся прокуроров» (ССРЕ(2014)4) использовал документы, принятые Венецианской комиссией, в том числе доклад Венецианской комиссии «О европей-

¹ Venice Commission – Opinion CDL-AD(2002)023rev-e. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report (adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18–19 October 2002)); Venice Commission – Opinion CDL-AD(2007)008 – Code of good practice on referendums (adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006) and the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16–17 March 2007)); Venice Commission – Opinion CDL-AD(2009)021-e. – Code of Good Practice in the field of Political Parties adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2008).

ских стандартах, касающихся независимости судебной системы: часть II – прокуратура»¹. Другим примером является Совместное заключение о проекте закона «О прокурорской службе Республики Молдова», принятое Венецианской комиссией на ее 102-й пленарной сессии в марте 2015 г.² и подготовленное в сотрудничестве с ОБСЕ и Секретариатом Совета Европы в качестве одного из документов, формирующих европейские стандарты в сфере прокурорской службы. В нем имеется ссылка на Европейское руководство об этике и поведении публичных прокуроров (Будапештские руководящие принципы, принятые на 6-й конференции генеральных прокуроров Европы 31 мая 2005 г.). Данный пример наглядно показывает, что этические категории, формируя моральные и нравственные основания стандартов, усиливают их регулятивный потенциал.

Венецианская комиссия в своих заключениях не только подробно разбирает акты национального законодательства, но и проводит детальный анализ в плане их сопоставления с общепризнанными принципами и нормами международного права, полифункциональными стандартами Совета Европы, практикой Европейского Суда по правам человека. Это позволяет создавать достаточно устойчивую правовую позицию с системой аргументов, пригодных к внедрению в национальные правовые порядки. При этом очевидно, что в основу экспертных оценок Венецианской комиссии и правосознания ее экспертов заложены европейские стандарты в области конституционализма и защиты прав человека в трактовках, предусмотренных, прежде всего, актами органов Совета Европы, Европейского Суда по правам человека и др., а также те понятия и принципы, которые обусловлены «европейским конституционным наследием»³.

Говоря о применении и толковании Комиссией определенных стандартов, следует отметить, что в праве Совета Европы не выработано общепринятого определения *правовых стандартов*. Как правило, под международно-правовыми стандартами в первую очередь понимается разновидность международно-правовых норм, имеющих

¹ Venice Commission – CDL-AD(2010)040 Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service – Adopted by the Venice Commission – at its 85th plenary session (Venice, 17–18 December 2010).

² Venice Commission – Opinion CDL-AD (2015) 005-e. Joint Opinion on the draft Law on the Law on the Prosecution Service of the Republic of Moldova, adopted by the Venice Commission at its 102nd Plenary Session (Venice, 20–21 March 2015).

³ Bartole S. The experience of the Venice Commission: sources and materials of its elaboration of the international constitutional law, Venice Commission – Opinion CDL-PI (2016) 016.

юридический характер. Некоторые ученые полагают, что для стандарта характерны типизация, эталонность, правила поведения, не предусматривающие альтернативы в действиях государства; с учетом типизации формулируются права и обязанности государств; международно-правовой стандарт отражает единство содержащихся в нем требований для всех участников международного обязательства¹.

Как указывает А.С. Автономов, термин «стандарт» широко используется в литературе по международному праву и в ряде международно-правовых актов, причем зачастую с эпитетом «минимальный»². Функциональное назначение стандарта часто определяется в литературе как регулятивное или охранительное. Регулятивные правила могут охватывать модельные международно-правовые нормы как стандарты поведения. Автор полагает, что некорректно смешивать понятия «международный стандарт» ни с понятием «общего», ни с понятием «общепризнанного» принципа международного права (принимая во внимание то, что принципы международного права бывают частные и специальные, среди которых есть и общепризнанные). Международные стандарты – это принципы международного права, относящиеся к той или иной сфере правового регулирования, которые закреплены в *международных актах, международно-правовых обычаях, а также в актах рекомендательного характера*, которые тем не менее имеют юридическое значение. Кроме того, стандарты могут иметь как универсальный, так и региональный характер³. Таким образом, международный стандарт имеет сложную юридическую природу и может одновременно включать в себя нормы «жесткого» и «мягкого» права, а также, вероятно, иные нормы социальной регуляции.

Развитие стандартов также может отличаться значительной динамикой, например в области прав человека. По мнению В. Хоффмана-Риема, Комиссия вырабатывает достаточно гибкие стандарты, всегда подчеркивая, что она не предопределяет варианты реализации в конкретной национальной системе принципов верховенства права

¹ См.: Тиунов О.И. Международно-правовые антикоррупционные стандарты // Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / Т.Я. Хабриева, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2012. С. 88–97; Автономов А.С. Международные стандарты в сфере отправления правосудия. М., 2007. С. 11; Горшкова С.А. Стандарты Совета Европы по правам человека и российское законодательство. М., 2001. С. 15.

² Лебедев В.М., Хабриева Т.Я., Автономов А.С. и др. Правосудие в современном мире. М., 2017. С. 137.

³ Там же. С. 139.

и демократии¹. Единой модели реализации этих принципов, несмотря на общее «европейское конституционное наследие», не существует.

В современной литературе достаточно часто проводится сравнение интерпретационной деятельности Комиссии с официальным толкованием Европейского Суда по правам человека. Исследования позволяют обоснованно говорить об усилении корреспондирующего взаимного влияния толкования, осуществляемого ЕСПЧ, и заключений, принимаемых Венецианской комиссией. В. Хоффман-Рием полагает, что в процессе интерпретации национального права Комиссия использует примерно такую же технику, что и ЕСПЧ при толковании ЕКПЧ или же конституционные суды при толковании национальных конституций с тем различием, что эксперты действуют как консультанты, а не как судьи². В этом смысле, по его мнению, показательна ст. 38 Статута Международного Суда ООН, в которой говорится, что суд применяет: международные конвенции, признанные спорящими сторонами; международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы; общие принципы права, признанные цивилизованными нациями; в определенной мере – судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм.

Тем не менее следует отметить очевидные различия, вытекающие, прежде всего, из статуса и компетенции Венецианской комиссии и ЕСПЧ.

Для констатации изменения содержания того или иного права Европейский Суд в большинстве случаев выясняет наличие «европейского консенсуса» в отношении понимания и применения прав и свобод человека, заложенных в Европейской конвенции. При констатации наличия сложившегося консенсуса Европейский Суд ограничивает свободу усмотрения (*margin of appreciation*) государства в конкретном деле. В постановлении по делу «Баятян против Армении» было отмечено, что «Европейский Суд обязан учитывать изменяющиеся условия в Высоких Договаривающихся Сторонах и реагировать, к примеру, на любой случай достижения согласия по поводу стандартов, к которым необходимо стремиться»³.

¹ См.: Hoffmann-Riem W. Op. cit. P. 583, 596.

² Ibidem. P. 581.

³ Постановление Большой палаты Европейского Суда по правам человека по делу «Баятян против Армении» (Bayatyan v. Armenia) от 7 июля 2011 г. (жалоба № 23459/03), § 101.

В настоящее время Суд проводит большинство сравнительно-правовых исследований самостоятельно, для чего был создан специальный отдел исследований (*Research Division*). А. Нуссбергер указывает, что «для того, чтобы прийти к выводу об изменении содержания (конкретного права), Европейскому Суду следует учесть и проанализировать три фактора: национальное законодательство, устоявшиеся стандарты права международных договоров и стандарты международного мягкого права»¹.

Таким образом, задачей Суда является выявление современного состояния права в Европе в широком смысле слова, а не общего согласия государств в том узком смысле, который придает ему п. 3b ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров. Несмотря на многочисленные изъятия «консенсусной логики» Суда, отмеченные целым рядом авторитетных исследователей и практиков, она является одной из самых востребованных методик Европейского Суда.

В соответствии со ст. 46 Конвенции государство обязано исполнять окончательные постановления Суда по любому делу, в котором они выступают сторонами. Считается, что такие дела являются решениями *res judicata* для сторон спора и не могут быть пересмотрены. В соответствии со ст. 1 ЕКПЧ у государств имеется общая обязанность обеспечить лицу, находящемуся под его юрисдикцией, права и свободы, определенные в Конвенции, поскольку в силу ст. 19 Конвенции Европейский Суд учреждается в целях обеспечения соблюдения обязательств, принятых на себя государствами-членами.

Однако государства-участники должны учитывать не только постановления, вынесенные в отношении них, но и постановления, вынесенные в отношении третьих государств. По итогам Интерлакенской декларации от 10 февраля 2010 г., принятой по итогам Конференции высокого уровня о будущем Европейского Суда по правам человека, государства-участники «обязуются учитывать развитие правовой практики Суда, в частности, для рассмотрения последствий, которые возникают в связи с определенным постановлением, констатирующим нарушение Конвенции другим государством-стороной, когда в его правовом порядке возникает такая же принципиальная проблема»². Такой авторитет постановлений Европейского Суда по делам в отношении других государств входит в понятие *res interpretata*.

¹ Нуссбергер А. Консенсус как элемент аргументации Европейского Суда по правам человека // Международное правосудие. 2013. № 1. С. 17–22.

² Point B (c) – Interlaken Declaration. Action Plan.

Сравнительно-правовые исследования Венецианской комиссии, как и формулируемые ею международные стандарты «мягкого права», также являются значимыми источниками, на основании которых можно говорить о содержании тех или иных прав, предусмотренных Конвенцией. Однако с учетом специфики деятельности Комиссии она может выступать в качестве инструмента мягкой унификации и имплементации европейских стандартов *ex ante*, то есть до того, как Европейский Суд примет в отношении государства-нарушителя постановление, исполнение которого является обязательным. Кроме того, основывая свои заключения в отношении отдельных стран на положениях Европейской конвенции в свете прецедентной практики Суда, Комиссия обеспечивает *ex post* согласованность национального права со стандартами Конвенции. Некоторые авторы отмечают, что именно Венецианская комиссия, а не Суд «влияет на европейский консенсус и работает с ним непосредственно»¹. При этом Комиссия может только ссылаться на «жесткие» нормы, но сама их не генерирует и не создает обязательства выполнять ее рекомендации.

Деятельность Комиссии вносит существенный вклад в процесс усиления *принципа субсидиарности* и реализации *res interpretata* Европейского Суда. Если конкретному государству-участнику будут известны стандарты, вытекающие из практики ЕСПЧ в делах, касающихся других государств, оно может внести соответствующие изменения в свою правовую систему или правоприменительную практику и тем самым ограничить число обращений в Европейский Суд.

Венецианская комиссия также дает рекомендации национальным государствам, опираясь на положения ЕКПЧ и ее толкование. Правовой основой для выработки и адресного направления рекомендаций является то, что большинство конституций закрепляют верховенство международного права и провозглашают международные договоры частью своей правовой системы и их непосредственное применение. В связи с этим в литературе отмечается, что «Венецианская комиссия, которая на регулярной основе использует ЕКПЧ и практику Европейского Суда, придает Конвенции горизонтальный эффект, помогая расширению ее влияния за рамками рассмотрения конкретных дел (посредством так называемого эффекта *res interpretata*)»². В частности, рекомендации и советы Комиссии государствам могут касаться наилучшего способа имплементации реше-

¹ Electoral Rights in Europe: Advances and Challenges. P. 69.

² Ibidem. P. 69.

ний Суда или вариантов решения возникающих при этом острых конституционных вопросов.

Французский исследователь Я. Лекюйе, используя пример толкования стандартов демократических выборов (ст. 3 Протокола № 1 ЕКПЧ), отмечает нюансы, различающие подходы в выработке прецедентного права Европейского Суда, с одной стороны, и «мягкого права» в стандартах Венецианской комиссии в области выборов – с другой, которые в общем являются типичными¹.

Европейский Суд по правам человека в своих решениях использовал Кодекс надлежащей практики по вопросам избирательного права, разработанный Комиссией, около 20 раз. Практически во всех случаях Кодекс использовался в качестве инструмента толкования ст. 3 Протокола № 1 «Право на свободные выборы»², а также для интерпретации ст. 11 Конвенции – «Свобода собраний и объединений»³. Так, в постановлении от 28 марта 2006 г. по делу «Суховецкий против Украины» Европейский Суд по вопросу об избирательном залоге применил Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, а также заключение Комиссии на проект поправок в Избирательный кодекс Армении⁴. В деле от 8 июля 2008 г. «Йумак и Садак» против Турции Европейский Суд на основании Свода рекомендуемых норм, Доклада Венецианской комиссии «Об избирательном праве и управлении выборами в Европе» (2006 г.), Доклада об избирательном законодательстве и активных мерах по обеспечению участия нацио-

¹ См.: Lécuyer Y. The right to free elections // Council of Europe. 2014. P. 23–24.

² Статья 3. Право на свободные выборы

Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти.

³ Статья 11. Свобода собраний и объединений

1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.

⁴ Заключение принято Советом по демократическим выборам на 14-м заседании 20 октября 2005 г. и Венецианской комиссией на 64-м пленарном заседании 21–22 октября 2005 г. (документ Venice Commission – Opinion CDL-AD (2005) 027).

нальных меньшинств в процессе принятия решений в европейских странах (2005 г.) истолковал как несоответствующее надлежащей практике установление десятипроцентного общенационального заградительного барьера при выборах в парламент Турции.

Наиболее полно и последовательно ЕСПЧ использовал материалы Венецианской комиссии по вопросам избирательного права в деле «Республиканская партия России против России»¹. При толковании ст. 11 ЕКПЧ обычно используется целый «арсенал» заключений и исследований Комиссии, причем как тех, которые прямо касаются свободы ассоциации и собраний, так и имеющих «смешанный» характер, но относящихся к реализации прав политических партий и других общественных объединений на участие в выборах. В данном деле в качестве применимых международных стандартов Суд указал на следующие рекомендательные акты и компаративистские исследования Венецианской комиссии:

- Положение о запрещении и роспуске политических партий и об аналогичных мерах²;
- Положение и пояснительный доклад о законодательстве, регулирующем политические партии: некоторые специальные вопросы³;
- Доклад об участии политических партий в выборах⁴;
- Свод рекомендуемых норм при проведении выборов⁵, а также Пояснительный доклад к нему;
- Доклад об учреждении, организации и деятельности политических партий, подготовленный на основе ответов на вопросы анкеты об учреждении, организации и деятельности политических партий⁶.

В качестве обоснования своей позиции Суд в данном деле указывал и на результаты страноведческих заключений Венецианской комиссии, таких как Комментарии к проекту закона о политических партиях в Молдавии, принятые на 71-м пленарном заседании Венецианской комиссии⁷, и Объединенные рекомендации по избирательному праву и организации выборов в Молдавии Европейской комис-

¹ Постановление Европейского Суда по правам человека от 12 апреля 2011 г. по делу «Республиканская партия России против России» [Republican Party of Russia v. Russia] (жалоба № 12976/07) (I секция).

² Venice Commission – Opinion CDL-INF(2000)1 от 10–11 декабря 1999 г.

³ Venice Commission – Opinion CDL-AD(2004)007rev от 15 апреля 2004 г.

⁴ Venice Commission – Opinion CDL-AD(2006)025 от 14 июня 2006 г.

⁵ Venice Commission – Opinion CDL-AD(2002)023 rev от 30 октября 2002 г.

⁶ Venice Commission – Opinion CDL-AD (2004) 004 от 16 февраля 2004 г.

⁷ Doc. Venice Commission – Opinion CDL-AD(2007)025 от 8 июня 2007 г.

сии за демократию через право и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ¹.

С другой стороны, Европейский Суд признает широкую свободу усмотрения государств по вопросам избирательного права, что иногда заставляет Суд дистанцироваться от требований Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, разработанного Комиссией, которые имеют достаточно конкретный характер. В частности, Комиссия считает, что оба Свода – по выборам и референдумам – содержат «минимальные стандарты», основанные на принципах «европейского избирательного наследия»: всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании² и запреты на определенные действия, которые в совокупности позволяют судить о том, что выборы являются «свободными и демократичными». Так, при толковании центрального принципа «европейского избирательного наследия» – принципа равного избирательного права – Венецианская комиссия настаивает на том, что все голоса избирателей должны иметь равный вес, а кандидаты – равные шансы быть избранными. В то же время современная практика Европейского Суда ограничивается необходимостью отсутствия произвола и нарушения самой сути права на свободные выборы³.

По мнению ЕСПЧ, ст. 3 Протокола № 1 имеет более узкую сферу применения и ограничена правом избирать и быть избранным в органы законодательной власти, в то время как «мягкое право» Венецианской комиссии включает в себя правила проведения местных выборов, выборов главы государства, референдумов и многие другие положения, по большинству из которых Европейский Суд еще не сформулировал правовую позицию при рассмотрении конкретных индивидуальных жалоб.

По вышеуказанным причинам в ряде значимых постановлений Европейского Суда по вопросам избирательного права, таких, например, как *Zhdanoka v. Latvia* от 16 марта 2006 г., в качестве правовой аргументации Судом используются иные международные стандарты (например, стандарты ООН). В деле *Greens and M.T. v. United Kingdom* Суд также не использовал стандарты, разработанные Венецианской комиссией.

Благодаря своему статусу независимой международной организации и достаточно широко и неопределенно сформулированной

¹ Doc. Venice Commission – Opinion CDL-AD(2004)027 от 12 июля 2004 г.

² Принят на 51-й пленарной сессии Венецианской комиссии 6 ноября 2002 г.

³ См.: Lécuyer Y. The right to free elections // Council of Europe, 2014. P. 23–24.

компетенции Венецианская комиссия может издавать заключения и проводить исследования, которые основываются на интерпретации не только актов и конвенций Совета Европы, но и иных норм международного права, а также национального права различных государств. Помимо «жесткого» права ЕКПЧ и решений ЕСПЧ, Комиссия в своих заключениях нередко ссылается на акты различных международных организаций (резолюции, декларации международных организаций)¹ или документы, анализирующие национальное законодательство (доклады, руководства и др.). Иными словами, в качестве «стандартов» и надлежащей практики применяются как юридически обязательные источники международного права (договоры и их толкование судебными органами), так и акты самого широкого содержания, прежде всего – рекомендательного характера, принимаемые органами международных организаций или государствами – участниками международных конференций. Расширение состава Комиссии и ее сотрудничества с различными государствами в разных частях света влечет нарастание универсализма применяемых стандартов, которые выходят за рамки региональных принципов, изначально закрепленных в полифункциональных стандартах Совета Европы. Так, разрабатывая Контрольный список вопросов по соблюдению верховенства права², Комиссия сослалась, кроме принципов ООН, на Организацию американских государств и Межамериканскую демократическую хартию, на Учредительный акт Африканского союза, документы Лиги арабских стран.

Несмотря на гибкость и факультативность положений актов «мягкого права», их значение для формулирования применяемых в каждом конкретном случае международных стандартов трудно переоценить. Они «заполняют» пробелы и «исправляют» иные дефекты

¹ В случае Совета Европы это рекомендации Комитета министров или Парламентской ассамблеи. Например, в уже упомянутом заключении Комиссии «Совместное заключение о проекте закона «О прокурорской службе Республики Молдова» в качестве стандартов и надлежащих практик Совета Европы указаны Рекомендация (Rec. (2000)19 КМСЕ государствам-членам о роли публичного преследования в системах уголовной юстиции, Рекомендация CM/Rec. (2012)11 о роли публичных прокуроров за пределами системы уголовной юстиции, Рекомендация ПАСЕ 1604 (2003) о роли органов прокуратуры в демократическом обществе, управляемом верховенством права, а также стандарты и надлежащие практики ОБСЕ – Копенгагенский документ СБСЕ 1990 г., а также доклады самой Венецианской комиссии «О Европейских стандартах, касающихся независимости судебной системы», «О прокурорской службе» и другие документы рекомендательного характера.

² Venice Commission – Opinion CDL-AD(2016)007-e. Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016).

юридически обязательных международно-правовых актов, выступая не альтернативными, а субсидиарными регуляторами и средствами гармонизации правовых систем государств – участников Венецианской комиссии.

По мнению исследователей, баланс «мягкого» и «жесткого» права в вырабатываемых стандартах может значительно варьироваться. Например, в области прав человека накоплен достаточно обширный массив «жесткого» права. Нормы ЕКПЧ и решения ЕСПЧ В. Хоффман-Рием называет «абсолютным минимальным стандартом»¹. При этом «жесткие» нормы чаще всего представляют собой обязательство достигнуть определенного результата и не являются сиюминутным средством его достижения. Даже в Конвенции о защите прав человека и основных свобод объективно заложен правовой «резерв», поскольку ее положения не определяют для государств пути реализации поставленных целей. Государства, имея определенную широту и позитивную дискрецию в полномочиях, могут свободно определять правовые и практические меры по осуществлению целей и задач Конвенции. Таким образом, соблюдается важное условие международного права – свобода выбора государствами способа исполнения международных обязательств.

Как указывает Ж.-П. Коста, Европейский Суд по правам человека также ссылается на акты «мягкого права», не являющиеся обязательными для исполнения, но выражающие общую волю международного сообщества; из них Суд предоставляет приоритет рекомендациям, резолюциям или докладам Совета Европы и его органов. ЕКПЧ как составной элемент общего международного права должна толковаться в его контексте и действовать не в «вакууме», а в соответствии с другими международными договорами. При этом Ж.-П. Коста также подчеркивает, что государства обязаны применять Конвенцию, но способы ее применения могут варьироваться и зависеть от национального выбора в соответствии с принципом «национальной свободы усмотрения»².

Одним из факторов, влияющих на содержание заключений Комиссии, как считают исследователи, является определенный баланс между универсальностью стандартов и плюрализмом подходов. Дж. Джоуэлл отмечает, что «Комиссия с полной уверенностью настаивает на том, что демократия предполагает наличие абсолютных

¹ Hoffman-Riem W. Op. cit. P. 581.

² Коста Ж.-П. Судьи на службе справедливости и свободы // Европейский Суд по правам человека. 2016. С. 145, 169–170.

стандартов, от которых возможны лишь незначительные отклонения, чувствительные к культурным различиям и национальным реалиям, в которых эта демократия должна укорениться». Достаточно «жесткими» (включающими значительный массив «жесткого» права) считаются и стандарты правосудия. Они состоят из универсальных стандартов (документы ООН, Пакты о правах человека и др.) и региональных стандартов (Совета Европы, ЛАГ, ОАГ, Африканского союза и т.д.)¹. Особую роль в стандартах правосудия играют принципы независимости и беспристрастности судей, а также право на справедливое судебное разбирательство, обычно закрепляемые на конституционном уровне в национальных юрисдикциях. Сами эти принципы и стандарты достаточно многогранны и включают в себя целый ряд более частных принципов и процедур; им посвящено также значительное количество решений ЕСПЧ. В то же время, например, в отношении «конституционных стандартов» организации власти Комиссия проявляет гораздо большую гибкость.

Следует отметить, что Венецианская комиссия не является пассивным «потребителем» сформированных в Европе или в мире международно-правовых стандартов. В определенных смыслах она сама выступает их генератором, используя для этого весь имеющийся арсенал правовых средств – от обязательных предписаний международных договоров, решений международных судебных органов до рекомендаций органов Совета Европы и других международных организаций, а также собственных исследований и заключений. При этом Комиссия творчески формулирует и синтезирует в них рекомендации заинтересованным государствам.

Так, одним из первых шагов Комиссии стало компаративистское исследование по конкретному вопросу: представитель Нидерландов в Парламентской ассамблее на 18-й сессии Венецианской комиссии в 1994 г. предложил Комиссии разработать доклад о режиме парламентского иммунитета². При этом в рамках подготовки доклада была предложена и впоследствии успешно реализована методика Комиссии в виде создания опросников, ответы на которые подготавливаются не только независимыми экспертами, но и государственными орга-

¹ См. подробнее: Международно-правовые стандарты в уголовной юстиции Российской Федерации: науч.-практ. пособие / С.П. Андрусенко, Н.А. Голованова, А.А. Гравина и др. / отв. ред. В.П. Кашепов. М., 2013.

² Venice Commission – Opinion CDL-INF (96) 7 – Report on the regime of parliamentary immunity (Strasbourg, 4 June 1996). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(1996\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(1996)007-e)

нами, должностными лицами государства – члена Комиссии. В комментариях к опроснику, подготовленному представителем Нидерландов в Венецианской комиссии, указывается, что Комиссия «без сомнения должна пригласить своих членов к консультации со своими национальными парламентами»¹.

Примечательно, что в рамках подготовки указанного доклада опросник был направлен всем государствам, участвующим в работе Комиссии, вне зависимости от их статуса, в том числе и «неевропейским» – Канаде, Японии и Кыргызстану. Опросная методика, применяемая в данном случае Комиссией, и широта охвата ею различных стран свидетельствовали о том, что «европейское конституционное наследие» принадлежит на равных основаниях не только странам, географически расположенным в Европе или входящим в Совет Европы, но и всем государствам, правовые системы которых основаны на принципах европейского конституционного права. Таким образом, в процессе подготовки первого сравнительно-правового исследования Венецианская комиссия сразу заявила о себе как об органе, способном не только применять, но и формулировать стандарты.

Значение норм и стандартов «мягкого права» существенно возрастает в ситуациях, когда установить жесткое международно-правовое регулирование не представляется возможным в силу разногласия государств по вопросам, имеющим для них принципиальное значение. Так, свобода религии и убеждений является одной из наиболее дискуссионных и поэтому одной из самых малоразработанных сфер международно-правового регулирования. После принятия Всеобщей декларации, ЕКПЧ и Международного пакта о гражданских и политических правах, где было зафиксировано, что «каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии», никаких значимых международно-правовых документов обязательного характера не издавалось.

В развитие данного фундаментального права лишь после 20 лет дискуссий на международном уровне была принята Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений². Тем не менее Декларация носит рамочный характер и не регулирует целый ряд важнейших аспектов реализации

¹ URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-IMM\(1995\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-IMM(1995)001-e)

² См. Декларацию о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (принята резолюцией 36/55 Генеральной Ассамблеи ООН от 25 ноября 1981 г.).

свободы вероисповедания индивидуально и коллективно, в частном или публичном порядке. Таким образом, до настоящего времени на международном уровне без ответа остаются такие важные вопросы свободы вероисповедания¹, как соотношение национального и международного права в вопросах религии; обращение в веру; мотивированный отказ служить в армии; статус женщин в религии; вопросы верховенства одной религии над другой; принятие и изменение религиозных обязательств; регистрация религиозных организаций и схожие законы; пресса и религия; отношение религии к государству.

В области свободы вероисповедания стандартами «мягкого права» стали Руководящие принципы по анализу законодательства о религии или вероисповедании, а также Руководящие принципы относительно правосубъектности религиозных общин и общин, придерживающихся определенных убеждений, подготовленные БДИПЧ ОБСЕ совместно с Венецианской комиссией. В 2006 году Венецианская комиссия выпустила Доклад о взаимосвязи между свободой выражения мнений и свободой религии: вопрос о регулировании и преследовании за богохульство, религиозные оскорбления и подстрекательство к религиозной ненависти, который определяет стандарты в чувствительной области, обозначающей грань свободы вероисповедания и свободы выражения мнений.

Несмотря на необязательный характер указанных стандартов, они предусматривают конкретные положения о регистрации и численности религиозных организаций, право придерживаться религии или изменять религию по внутреннему убеждению, касаются конкретных аспектов взаимоотношений государства и религиозных организаций, что придает этим рекомендациям уникальный характер.

Важное значение имеют и упомянутые ранее Руководящие принципы по свободе объединений, принятые Комиссией по довольно сложному вопросу, по-разному решаемому в различных юрисдикциях. Рекомендации Венецианской комиссии «касаются законодательства, играющего большую роль в демократическом функционировании институтов», центральное место среди которых принадлежит объединениям граждан в различной форме. При этом универсальными стандартами считаются те из них, которые отражают позиции, признаваемые в большинстве государств – участников Венецианской комиссии. Они были также консолидированы в Компилации заклю-

¹ См.: Право на свободу религии или убеждений: учебное пособие // Центр по правам человека Университета Миннесоты, 2003. URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/edumat/studyguides/Rreligion.html>

чений Венецианской комиссии, касающихся свободы ассоциаций. Текущая версия Компиляции была принята в июле 2014 г.

В данном документе указано, что основная задача БДИПЧ в области содействия законотворческой деятельности состоит в поддержке правовых реформ в государствах – участниках ОБСЕ, с тем чтобы обеспечить соответствие этой правовой базы международным стандартам в области прав человека и обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ. В то же время Венецианская комиссия предоставляет поддержку в законодательной сфере путем выработки объективных рекомендаций для конкретных стран, разрабатывающих и пересматривающих свои конституции или другие законы.

Роль рекомендательных актов Венецианской комиссии в разработке стандартов в сфере уголовного права и процесса стала предметом рассмотрения зарубежных изданий¹. Рекомендации Комиссии затронули целый ряд вопросов – начиная с первичного сбора информации о предполагаемом виновном лице в совершении преступлений (особенно террористической направленности) и заканчивая неправомерным удержанием, пытками и иным бесчеловечным обращением с лицами, подозреваемыми или обвиняемыми в совершении преступлений.

Первоначально Парламентская ассамблея СЕ выступила с серией докладов, в которых констатировалось существование серьезных нарушений в отношении расследования преступлений террористической направленности, а Генеральный секретарь Совета Европы отметил наличие значительных пробелов в области регулирования этого вопроса на международно-правовом уровне. В докладах подчеркивалось обязательство государств в соответствии с ЕКПЧ осуществлять быстрое и эффективное расследование неправомерных действий, совершенных при установлении личности и наказании виновных в нарушении прав человека.

Через год после событий 11 сентября 2001 г., Комитет министров СЕ разработал и одобрил источник «мягкого права» – Руководство для государств-членов по правам человека и борьбе с терроризмом. В данном Руководстве подтверждается обязательство государств-чле-

¹ См.: Bergström M., Jonsson Cornell A. European Police and Criminal Law Cooperation // Bloomsbury Publishing, 2014; Council of Europe. CIA Above the Law?: Secret Detentions and Unlawful Inter-state Transfers of detainees in Europe // Council of Europe Publishing, 2008. House of Lords Select Committee on the Constitution – Surveillance: Citizens and the State, Volume I: Report. 2009; Gayer, F. Fruit or the Poisonous Tree: Member State Indirect Use of Extraordinary Rendition and the EU counter-Terrorism Strategy // CEPS Working Document № 263, 2007.

нов при осуществлении борьбы с терроризмом соблюдать международные стандарты защиты прав человека, в особенности Конвенцию о защите прав человека и основных свобод. Руководство получило широкое распространение и стало отправной точкой для последующей международной дискуссии по данному вопросу, итогом которой явилось принятие Комитетом министров и открытие для подписания Конвенции Совета Европы по противодействию терроризму – ключевого документа в данной области.

В 2005 году Комитет министров принял Рекомендацию 1713(2005) о демократическом надзоре за положением в сфере безопасности в государствах-членах, в которой указывается, что законодательство, регулирующее службы безопасности государств-членов, должно отвечать целям борьбы с существующим уровнем террористической угрозы *при соблюдении прав человека, верховенства права и демократии*. Кроме того, Комитет министров указал, что изучение законодательства и практики в отношении демократического надзора за национальной безопасностью в государствах – членах Совета Европы может быть полезно для определения того, как при сохранении эффективности обеспечить подотчетность (accountability) служб безопасности в рамках демократического общества. В связи с этим Комитет министров пригласил Венецианскую комиссию осуществить такое исследование, уделяя особое внимание роли парламентов и их специальных комитетов, а также национальных судов в рамках осуществления контроля за службами безопасности.

В июне 2007 г. Венецианская комиссия приняла Доклад о демократическом надзоре за службами безопасности. Комиссия подчеркнула, что с целью превенции, предотвращения и защиты от угроз национальной безопасности государство нуждается в эффективных службах разведки и безопасности. Однако Комиссии отметила, что после событий 11 сентября 2001 г., когда были существенно расширены как полномочия и функции национальных служб безопасности, так и международное сотрудничество в области борьбы с терроризмом, требуется усилить контроль за тем, как данные новые полномочия используются, и оценить в целом их приемлемость в рамках демократического государства. В докладе также подчеркивается сложность обеспечения подотчетности служб безопасности, особенно в отношении «субъективности и гибкости понятия “национальная безопасность”». Комиссия указала на трудности, возникающие при восстановлении нарушений прав человека службами безопасности, включая тот факт, что деятельность суда по собиранию доказательств

указанного нарушения может быть ограничена государственной тайной. По указанным причинам ряд государств располагают особыми судами, должностными лицами и специальными парламентскими комитетами, в компетенцию которых входит осуществление контроля за обеспечением прав человека в ходе деятельности служб безопасности.

Предметом исследования и оценки со стороны Венецианской комиссии стал еще один вопрос, регулирование которого отсутствует на международном уровне, – сбор информации, персональных данных и наблюдение за подозреваемыми в рамках предварительного расследования. В 2007 году Венецианская комиссия издала Заключение о видеонаблюдении в публичных местах органами государственной власти и защите прав человека. В параграфах 79 и 81 заключения указывается, что «видеонаблюдение в публичных местах органами государственной власти или правоохранительными органами может составлять несомненную угрозу основным правам, таким как право на личную жизнь... и правам, предоставляемым в рамках особой охраны персональных данных». Комиссия рекомендует создание особой системы регулирования видеонаблюдения органами государственной власти как на международном, так и на национальном уровне, поскольку оно представляет собой ограничение права на личную жизнь.

В одном из других заключений Комиссия осуществила оценку правил передачи информации между правоохранительными органами, спецслужбами, разведывательными и другими органами власти на основании фактов злоупотреблений при проведении антитеррористических расследований в США. Была установлена прямая связь между передачей информации и фактами нарушений прав человека, в том числе пытками.

Венецианская комиссия указала на необходимость регулирования на уровне закона или иных нормативных актов передачи персональных данных при ведении борьбы с терроризмом и на недопустимость правового пробела в данной сфере. Кроме того, как предоставление, так и получение информации должно регулироваться межведомственными актами исключительно в письменной форме. Данные акты должны подлежать оценке и контролю со стороны парламента или контролирующих органов. С целью недопущения нарушения прав лиц, не причастных к террористической деятельности, необходимо обеспечить точность и достоверность данных как в момент отправки, так и в момент их получения.

Параллельный концептуальный анализ необоснованного и незаконного задержания был предпринят в заключении Венецианской комиссии, которое посвящено международным обязательствам государств – членов Совета Европы в отношении тайных мест содержания под стражей и международной транспортировки заключенных. Заключение содержит вывод о том, что длительное незаконное задержание составляет нарушение ст. 3 ЕКПЧ (запрет на унижающее достоинство бесчеловечное обращение и наказание), а не ст. 6 (право на справедливое судебное разбирательство). В данном заключении Комиссия разработала целую серию стандартов «мягкого права», касающихся незаконного и необоснованного задержания¹.

Особого упоминания заслуживает такое творческое и высокопрофессиональное исследование Комиссии, как Контрольный список вопросов по соблюдению верховенства права². Данное методологическое исследование научного совета Комиссии (доклад первоначально был принят на 86-й пленарной сессии в марте 2011 г.) ставило целью в той или иной мере решить задачу по выработке согласованного определения верховенства права, которое может быть использовано на практике при толковании и применении этой основополагающей конституционной ценности. Посредством подобного документа Комиссия стремилась внести вклад в упорядочение правоприменительной деятельности на международном и национальном уровне путем раскрытия всеобъемлющего определения, на которое часто ссылаются суды государств и другие органы, как в национальном, так и в международном масштабе.

Однако среди российских правоведов этот документ Комиссии известен недостаточно хорошо. Между тем постоянно упоминаемый принцип верховенства права даже известными российскими юристами часто смешивается с «верховенством закона», а содержание данного принципа раскрывается искаженно или неполно. Следует иметь в виду и нюансы исторической эволюции данного принципа в преломлении его региональных «оттенков» – английского Rule of Law, французского Etat de droit, немецкого Rechtsstaat.

В своем исследовании Венецианская комиссия подчеркнула, что верховенство права является «всеобщим базовым принципом» на

¹ Opinion on the international legal obligations of Council of Europe member states in respect of secret detention facilities and inter-state transport of prisoners (adopted by the Venice Commission at its 66th Plenary Session (Venice, 17–18 March 2006)).

² Venice Commission – Opinion CDL-AD(2016)007-e. Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016).

международном (документы ООН) и региональном уровне (Совет Европы, ОАГ, ЛАГ, Африканский союз и др.). Наряду с демократией и правами человека верховенство права является одним из трех взаимодействующих и частично дублирующих друг друга основных принципов Совета Европы. Обеспечение и реализация этих трех принципов считается единой и главной целью Совета Европы. В Уставе Венецианской комиссии об этом говорится как о приоритетной задаче. При этом ни в одном из документов Совета Европы не дается определения этого принципа, нет и специальных механизмов контроля по вопросам верховенства права.

Венецианская комиссия проанализировала определения, предложенные авторами, представляющими различные системы права, а также разные правовые культуры. В результате Комиссия заключила, что «верховенство права» представляет собой не абстрактное понятие, а определенную совокупность критериев, принципов и институтов. «Комиссия пришла к выводу, что понятие верховенства права подразумевает четкую и предсказуемую правовую систему, в которой каждый гражданин имеет право на достойное, равноправное и разумное отношение в соответствии с законом со стороны всех лиц, обладающих властью, а также имеет возможность оспорить их решения в независимых и беспристрастных судах в рамках справедливого судебного разбирательства. Комиссия предостерегла от чисто формального подхода к понятию верховенства права, требующего лишь, чтобы действия чиновника были разрешены законом. “Правление силой закона”, “правление с помощью закона” или даже “правосудие по закону” – все это является искажением понятия верховенства права»¹.

Что касается различий во мнениях относительно исторических национально-региональных подходов к верховенству права, то Венецианская комиссия заключила, что в настоящее время существует консенсус в отношении основополагающих элементов Rule of Law, Rechtsstaat и Etat de droit. Эти элементы являются не только формальными, но и материальными и включают: 1) законность, в том числе транспарентный, подотчетный и демократический процесс законотворчества; 2) правовую определенность; 3) запрет произвола; 4) доступ к правосудию в независимых и беспристрастных судах, судебный контроль над административными актами; 5) уважение прав человека; 6) отсутствие дискриминации и равенство перед за-

¹ Venice Commission – Opinion CDL-AD(2016)007-e. Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016), введение, п. 15.

коном. Каждый из этих элементов имеет свое содержание, раскрывается Комиссией с помощью целого ряда положений. Так, критерий законности предполагает несколько «контрольных параметров», в частности верховенство закона, соблюдение законов, определенное соотношение международных и внутренних норм, законодательные полномочия исполнительной власти, законодательные процедуры, исключения в чрезвычайных ситуациях, обязанность исполнения закона, деятельность субъектов частного сектора, выполняющих государственные задачи. Соответствие критерию *правовой определенности* контролируется через доступность законодательства, решений судов, предсказуемость, стабильность и последовательность законов, правомерные ожидания, отсутствие обратной силы, принципы *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege* и *res judicata*. Обеспечение права на *доступ к правосудию* и *права на справедливый суд* включает оценку независимости судебной системы и отдельных судей, беспристрастности судебных органов, самостоятельности и контроля в системе прокурорской службы, независимости и беспристрастности адвокатуры, возможности обратиться в суд, презумпцию невиновности и ряд других аспектов.

Венецианская комиссия подчеркнула, что принцип верховенства права должен применяться на всех уровнях государственной власти, а также в отношениях между человеком и организациями любой формы (всеми публичными и частными лицами).

Цель Контрольного списка вопросов по соблюдению верховенства права – дальнейшее развитие верховенства права, обеспечение механизма объективной, транспарентной и единообразной оценки соблюдения верховенства права в конкретной стране с точки зрения ее конституциональной и правовой структуры, действующего законодательства и судебной практики. Венецианская комиссия, поскольку она не имеет мандата на проведение по собственной инициативе такой оценки, полагает, что контролирующими органами в этом вопросе могут быть как уполномоченные международные (и региональные) организации, так и внутренние структуры в государствах. При подготовке заключений в отношении какой-либо страны Комиссия также будет (в рамках своей компетенции) основывать свой анализ на параметрах контрольного списка вопросов.

Венецианская комиссия заключает, что достижение полного верховенства права все еще остается неосуществленной задачей даже в странах с устоявшейся демократией, поэтому несоответствие имеющимся параметрам Контрольного списка должно тщательно анали-

зироваться и оцениваться в каждом конкретном случае. Проблема требует регулярного пересмотра и актуализации, а сам список не является ни исчерпывающим, ни окончательным.

В настоящее время Комиссия играет определенную роль в *мониторинге* обязательств государств-членов перед Советом Европы в рамках сотрудничества между Венецианской комиссией и ПАСЕ после создания 29 января 1997 г. Комитета по соблюдению обязательств государств – членов Совета Европы¹. Существует мало имеющих обязательную силу норм международного права, которые касаются государственного строя различных стран. Большинство из них затрагивают процедурные вопросы, соблюдение прав и свобод человека, отправление правосудия, проведение выборов. Венецианская комиссия занимается весьма тщательной разработкой рекомендательных конституционных стандартов организации государственной власти в национальных юрисдикциях. Демократические изменения во всех новых (а также в некоторых «старых») демократиях регулярно отслеживаются на уровне Совета Европы, однако такой мониторинг приводит главным образом к определенным политическим реакциям и не входит в «принудительное» измерение международного права².

§ 3. Транснациональный правопорядок и национальное право

Оценивая деятельность Комиссии в области конституционного права, Дж. Джоуэлл полагает, что консультативно-экспертная деятельность Комиссии носит «транснациональный» и «упреждающий» характер³. «Транснациональной» данная деятельность является потому, что предполагает установление общих для государств-членов конституционных ценностей. «Упреждающий» характер она носит

¹ Resolution 1115 (1997) Setting up of an Assembly committee on the honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe (Monitoring Committee). URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16526&lang=en>

² European commission for democracy through law (Venice Commission) – European and U.S. Constitutionalism. UniDem Seminar organised in Göttingen on 23–24 May 2003 in co-operation with the Institute of International Law, University of Göttingen, and Yale Law School. P. 186. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(2003\)037-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(2003)037-e)

³ Jowell J. The Venice Commission – Disseminating Democracy through Law. P. 680.

потому, что Комиссия устанавливает данные стандарты не для своего внутреннего пользования, а с намерением активно применять и распространять указанные стандарты в национальных юрисдикциях. Характеристика Комиссии и издаваемых ею актов как «неотъемлемых компонентов» современного транснационального правопорядка (*transnational legal order*) встречается достаточно часто.

В современной зарубежной литературе, посвященной деятельности различных международных организаций, нередко встречается понятие «транснациональный правопорядок». Так, Т. Хэллидей и Г. Шаффер определяют транснациональный правопорядок как «совокупность формально определенных правовых норм, лиц или организаций, которые обладают силой авторитета и определяют понимание и практику применения права в национальных юрисдикциях»¹.

Транснациональный правопорядок считается одной из современных тенденций в международном сообществе, являясь логичным развитием классического международного права. Он начал складываться в основном после Второй мировой войны. Во-первых, была создана система ключевых международных соглашений в области прав человека (Всеобщая декларация, ЕКПЧ, Пакты 1966 г.). Во-вторых, на многие области национального правопорядка стали распространяться концепции возможной ответственности суверенных государств за нарушение прав граждан, принципов демократии, принципов верховенства права. Эти ценности начали превращаться из сугубо внутренних вопросов политического и правового устройства государства в обязанности государств перед международным сообществом². Однако международное нормотворчество в этой области встречает естественные препятствия в виде различного отношения государств к возможности вмешательства в их внутренние дела, поэтому различные политические и социальные вызовы в современном мире влекут за собой неустойчивость различных «опор» транснационального правопорядка. Как и все другие политические изменения, его укрепление или ослабление может носить циклический характер.

Реализация «транснациональной» миссии Венецианской комиссии включает ее вклад в транснациональный правопорядок как внедрение системы норм «мягкого права», восполняющих пробелы в международном праве в сферах компетенции Комиссии. Транснациональный правопорядок не требует жесткой иерархии норм, оказывая совокупное «мягкое» и «жесткое» воздействие на предмет регулирования.

¹ Цит. по: Craig Paul P. Transnational Constitution-Making. P. 69.

² См.: Cassese A. International Law // Oxford University Press, 2004. P. 11.

Наибольший эффект в силу причин, указанных выше в настоящей работе, деятельность Комиссии оказала на национальное конституционное законодательство различных государств, не ограничиваясь при этом европейским пространством. Эту точку зрения поддерживает бывший член Комиссии С. Бартоле, утверждая, что участие в проведении конституционных реформ всегда занимало особое место в деятельности Комиссии¹.

Многие авторы, пишущие о Комиссии, указывают, что существуют четыре главных сферы национального конституционного права, которые рассматриваются Комиссией как приоритетные объекты исследования и дачи заключений: процесс принятия конституций и основные конституционные нормы; конституционные изменения (поправки, реформы); законодательство, которое прямо или косвенно влияет на толкование и применение положений конституций; конституционные практики деятельности органов государственной власти, включая сферу прав граждан².

С начала деятельности Комиссии «большинство запросов на издание заключений касалось конституций отдельных государств... со временем запросы на заключения или исследования общего характера дали Комиссии возможность установить (если не сформулировать) стандарты в области конституционного права, которые составляют общее конституционное наследие»³.

Особую активность Венецианская комиссия первоначально проявила в отношении соседних стран Южной Европы – Албании, а также республик бывшей Югославии. Так, совместно с Комиссией проходила разработка Конституции Албании (на всех стадиях ее подготовки) начиная с первой конституционной реформы в 1991 г. Комиссия подготовила заключение с изложением тех изменений, которые, по ее мнению, необходимо было внести в проект конституции. Парламент Албании в апреле 1993 г. внес в проект конституции указанные изменения, однако проект был отклонен на последовавшем за этим референдуме. Лишь после вступления в Совет Европы в 1995 г. и издания Венецианской комиссией повторного заключения, которое указывало на недостатки проекта (возможность необоснованно ликвидировать партии и религиозные группы, слабые гарантии независимости судебной власти и ограниченные полномочия парла-

¹ См.: Bartole S. Final Remarks: the Role of the Venice Commission // Review of Central and East European Law. 2000. No 3. P. 5.

² См., например: Craig Paul P. Transnational Constitution-Making. P. 6.

³ Ibidem. P. 7.

мента), Албании удалось принять Основной Закон от 22 ноября 1998 г., который в полной мере соответствовал провозглашенным Комиссией европейским стандартам.

В 1999 году после вынесения заключения Комиссии о несовместимости действовавшей в то время в Албании смертной казни со стандартами Совета Европы Конституционный Суд Албании вынес решение об антиконституционности норм, устанавливавших смертную казнь.

Ссылки на успешную имплементацию рекомендаций Комиссии в национальное законодательство Албании и Хорватии (Резолюция 1117 (1997)) фигурировали в качестве ключевых элементов в докладе ПАСЕ о выполнении государствами своих обязательств при вступлении в Совет Европы, а затем и в Европейский Союз.

Следует отметить, что влияние «европейского наследия» и рекомендаций Совета Европы на национальное законодательство «новых демократий» было в свое время обусловлено не только юридическими моментами, связанными со вступлением в различные международные организации и выполнением соответствующих международных обязательств. Оно не объяснялось также и распространенной в 1990-х гг. тенденцией к заимствованию (даже там, где эти ценности не вполне соответствовали местной правовой культуре) общих демократических конституционных принципов и принципа верховенства права. Обращает на себя внимание стремление к действительному «воспроизведению» многими государствами в 1990-х гг. гуманистических идеалов и ценностей, сформированных философией права и политической историей европейских государств в период буржуазных революций XVII–XIX вв. Венецианская комиссия, вырабатывая свои правовые позиции, уделила большое внимание этому наследию, о чем говорилось в разделе о миссии Венецианской комиссии и ее усилиях по продвижению «европейского конституционного наследия».

«Вал» новых конституций в 1990-х – начале 2000-х гг. позволил исследователям говорить об «интернационализации конституционного права», появлении «международного конституционализма», «конвергенции конституций», общем «европейском конституционном наследии»¹. После принятия первых конституций основная масса запросов в Комиссию стала касаться более детальных и частных

¹ См., например: Bartole S. Op. cit.; Чиркин С.В. Зарубежный конституционализм: опыт развития // Конституция Российской Федерации. От образа будущего к реальности / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013. С. 82–86.

вопросов организации власти – «баланса властей», соотношения полномочий главы государства, исполнительной и законодательной власти, места и роли органов правосудия. В ряде стран вновь сформированная президентская власть имела тенденцию к наиболее абсолютной, иногда бесконтрольной, реализации своих полномочий, зачастую нивелируя роль парламента и применяя для расширения своих прерогатив институты непосредственной демократии – общенародные референдумы. Венецианская комиссия с учетом подобного сценария подготовила серию заключений в отношении Украины, Беларуси, Молдовы, Кыргызстана, Грузии, Азербайджана, Армении.

В связи с этим Комиссия приобрела большой опыт анализа не только уже устоявшихся моделей европейского конституционализма, но и новых, оригинальных конституционных систем в других странах, особенно на постсоветском пространстве. Здесь появилась разновидность конституций – постсоциалистические конституции, соединяющие новые для этих стран либерально-демократические принципы с сохранением ряда старых подходов и правовых традиций. Комиссия оказалась по сути вовлечена в сложный, порой противоречивый и сугубо «домашний» процесс национального законотворчества (в форме ее мнений, советов и рекомендаций по поводу применения определенных принципов и подходов). В ходе этого процесса был накоплен большой сравнительно-правовой материал, который позволил развить идеи и представления о государственных и правовых системах самых различных государств.

Если первое десятилетие XXI в. внесло существенный вклад в развитие прежних традиций, то во второе десятилетие нередко наблюдается их значительная трансформация. Развитие конституционализма в мировом масштабе сопровождается противоречивыми тенденциями, и оценить преобладание одной из них пока вряд ли возможно. С одной стороны, налицо признаки формального сходства и универсализации в закреплении конституционно-правовых институтов, что подтверждает тезис о совместимости «универсальных ценностей» и культурно-национального своеобразия. Появились некоторые изменения в конституциях социалистических и мусульманских стран, смягчающие их прежнюю ортодоксальность. С другой стороны, возрастает разнообразие в системах органов власти и правосудия, происходят возвратные явления в области конституционного правосудия и в сфере прав человека, сохраняются (а в некоторых случаях и обостряются) глубокие идеологические расхождения в конституционных доктринах современности – либе-

рально- или социально-демократической, коммунистической (с региональными разновидностями) и конфессиональной (прежде всего – исламской)¹.

Венецианская комиссия как консультативный орган в своих рекомендациях призвана достаточно щепетильно относиться к политическим, правовым, религиозным различиям и историко-культурным традициям в каждом из сообществ, поэтому в большинстве случаев, когда имеется несколько опций (моделей) для соответствия базовым принципам, Комиссия не выражает своих явных предпочтений, а только указывает, какой вариант, по ее мнению, является более оптимальным в соответствии с ситуацией в стране и каким образом он может быть применен на практике с определенными последствиями². Например, выбор между парламентской, президентской и полупрезидентской формами правления – абсолютная компетенция государства при условии, что такая форма реализуется в соответствии с «базовыми демократическими стандартами». Модель, применимая для одного государства, не может быть легко «трансплантирована» в другое. При решении вопроса о выборе применимой модели Комиссия обычно осуществляет ее оценку на универсальность, то есть возможность адаптации в рамках различного политического и социального контекста³.

Рекомендательные предложения Комиссии по тому или иному «конституционному дизайну» часто имеют общий характер (и в целом обычно систематизированы), но иногда могут приобретать вид детализированных и специальных предложений. При этом на всех этапах деятельность Комиссии была направлена не на формальное и абстрактное толкование той или иной национальной Конституции, а на ее анализ как «живого» инструмента, который должен быть

¹ См. подробнее об этих тенденциях: Хабриева Т.Я. Генезис конституции и основные конституционные модели. В кн.: Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013; Чиркин С.В. Зарубежный конституционализм: опыт развития. С. 39–48, 80–87.

² См.: Buquicchio Gianni, Granata-Menghini Simona. The Venice Commission Twenty Years on. Challenge met but Challenges ahead, in van Roosmalen, Marjolein / Vermeulen, Ben / van Hoof, Fried / Oostling, Merten, eds., *Fundamental Rights and Principles – Liber amicorum Pieter van Dijk*, Cambridge, Antwerp, Portland (Intersentia 2013); Craig Paul P. *Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy*, University of Oxford – Faculty of Law, October 1, 2016, UCI Journal of International, Transnational and Comparative Law, Forthcoming. P. 30.

³ См.: Buquicchio Gianni, Granata-Menghini Simona. The Venice Commission Twenty Years on. P. 244.

адаптирован к требованиям времени и получить надлежащее развитие в конституционном и обычном законодательстве.

Так, применительно к изменениям в Конституции Хорватии Комиссия выразила сожаление в связи с тем, что «Конституция была пересмотрена дважды в очень короткий промежуток времени. Нет ни одного элемента в европейском конституционном наследии, который требует существования верхней палаты законодательного органа, и было бы жаль, если однопалатная парламентская система, введенная поправками с марта 2001 г., повлечет будущие конституционные редакции, ослабляющие конституционную стабильность»¹.

Другой пример – заключение по проекту конституции Украины 1996 г.: «Процедура внесения изменений в Конституцию выглядит очень сложной. Это впечатление может быть частично связано с тем, что формулировка соответствующих положений иногда очень неудачна»². «Чрезмерным кажется требование о представлении проекта закона о внесении изменений в некоторые главы Конституции двумя третями депутатов. Такое большинство необходимо для принятия поправок»³.

По мере накопления опыта анализа конституционных реформ и сравнительного материала Комиссия стала направлять заинтересованным государствам значительно больше рекомендаций общего характера, которые уже представляли собой определенные принципы – стандарты. Так, в Заключении о внесении изменений в Конституцию Украины⁴ Комиссия подчеркивала, что конституционные поправки должны приниматься только после содержательной, широкой и открытой публичной дискуссии и в атмосфере, благоприятной для таких дебатов. Такие поправки должны, как правило, основываться на консенсусе всех политических сил и в гражданском обществе в целом. Этот тезис был развит Комиссией в заключении о новой Конституции

¹ Venice Commission – Opinion CDL-INF(2001)015-e. Opinion on the Amendments of 9 November 2000 and 28 March 2001 to the Constitution of Croatia: adopted by the Venice Commission at its 47th Plenary Meeting (Venice, 6–7 July 2001).

² Venice Commission – Opinion CDL-INF(1996)006-e. Opinion on the draft Constitution of Ukraine (text approved by the Constitutional Commission on 11 March 1996 (CDL(96)15)).

³ Venice Commission – Opinion CDL-INF(1997)002-e. Opinion on the Constitution of Ukraine, adopted by the Commission at its 30th plenary meeting in Venice, on 7–8 March 1997.

⁴ Venice Commission – Opinion CDL-AD(2004)030-e. Opinion on the Procedure of Amending the Constitution of Ukraine adopted by the Commission at its 60th Plenary session (Venice, 8–9 October 2004).

Исландии¹, где было указано, что широкая общественная дискуссия рассматривается в качестве важной предпосылки принятия долгосрочного документа, приемлемого для всего общества и соответствующего стандартам демократии. При этом следует избегать излишних ограничений во времени обсуждения, и календарь принятия поправок должен подчиняться эволюции и логике общественного обсуждения.

Применительно к поправкам в Конституцию Венгрии² Комиссия высказала мнение, согласно которому процедуры и методы конституционной реформы должны соответствовать «духу конституционализма», представлению о том, что конституция действительно является фундаментальным, основным законом, а не сиюминутной политической декларацией. Конституционная и обычная политика должны быть разделены, поскольку конституция не является частью «политической игры», но устанавливает главные правила такой игры, общепризнанные в государстве правила политического процесса.

В заключении по проекту Закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию Киргизии³ Венецианская комиссия указала на два негативных обстоятельства, которые могут возникнуть в ходе конституционных реформ. С одной стороны, это может быть жесткая конституция, в которой процедура внесения поправок излишне усложнена. С другой стороны, не лучшим является и другой вариант, при котором поправки вносятся очень просто и часто, что может подрывать конституционную и политическую стабильность в данном обществе. Конституция не должна трансформироваться при каждом изменении политической ситуации или после формирования нового парламентского большинства. В целом же Конституция Кыргызстана 2010 г. еще ранее была удостоена высокой оценки Комиссии, так как она впервые в Центральной Азии создавала форму парламентского правления⁴.

В этом же ряду примеров весьма показательным для интерпретационной деятельности Венецианской комиссии является Доклад о

¹ Venice Commission – Opinion CDL-AD(2013)010-e. Opinion on the Draft New Constitution of Iceland Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8–9 March 2013).

² Venice Commission – Opinion CDL-AD(2013)012-e. Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session, Venice, 14–15 June 2013.

³ Venice Commission – Opinion CDL-AD(2015)014-e. Joint Opinion on the draft law "on introduction of changes and amendments to the Constitution" of the Kyrgyz Republic, adopted by the Venice Commission at its 103rd Plenary Session (Venice, 19–20 June 2015).

⁴ См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. «Цветные революции» и «арабская весна» в конституционном измерении. М., 2018. С. 133.

конституционных поправках¹, в котором нашли отражение все прежние правовые позиции Комиссии в отношении конституционных изменений и конституционных реформ. В данном обширном и разностороннем труде Комиссии содержится много научных положений, относящихся к анализу современного конституционализма и активно проводимых в последнее двадцатилетие конституционных реформ. В частности, указано, что не существует единой европейской «лучшей модели» принятия поправок к конституции и тем более – общих обязательных правовых требований в данном вопросе. Фундаментальные элементы механизмов конституционных изменений даже в Европе варьируются в диапазоне от государств, в которых конституционные изменения осуществляются довольно легко, до государств, где на практике это почти невозможно. До сих пор не было даже попыток сформулировать какие-либо общие европейские стандарты. Кроме того, различия между правилами внесения поправок в значительной степени являются такими же старыми, как и первоначальные конституционные системы Европы. Ранняя конституционная теория не придерживалась единой формулы внесения поправок, и каждая нация разрабатывала свои собственные нормы, иногда вдохновляясь опытом других наций, но всегда принимая решения под влиянием внутреннего политического контекста и достигнутых компромиссов.

Общие континентальные (западноевропейские) традиции конституционных поправок отличает более сбалансированный подход, который является более гибким по сравнению, например, с довольно строгими правилами конституционного пересмотра, установленными ст. V Конституции США. Применительно к странам Центральной и Восточной Европы Комиссия пришла к выводу, что здесь новые политические порядки были установлены принципиально новыми конституциями с соблюдением конституционной преемственности в порядке, предусмотренном в старых конституциях. Кроме того, политический и социальный контекст здесь гораздо более важен, чем формальные правила внесения изменений в конституцию.

Комиссия решительно поддержала принцип «конституционной преемственности», согласно которому даже новые конституции должны приниматься в соответствии с предписанными процедурами внесения поправок, содержащимися в старых основных законах, укреп-

¹ Исследование № 469/2008, Venice Commission – Opinion CDL-AD (2010)001. См. также Компильяцию заключений комиссии по этому вопросу Venice Commission – Opinion CDL-PI (2015)023.

для таким образом стабильность, законность и легитимность новой системы. Референдумы, не предусмотренные конституцией, не должны использоваться для того, чтобы обойти конституционные процедуры внесения поправок, закрепленные в основном законе.

Важное значение имеют выводы Комиссии о том, что при проектировании и применении правил внесения конституционных поправок фундаментальной задачей является нахождение баланса между жесткостью и гибкостью, а также понимание их возможных последствий, что требует проведения общего и сравнительного анализа, знания национального конституционного и политического контекста. Неформальные (неписанные) изменения конституций целесообразно подтвердить в дальнейшем посредством принятия официальных конституционных поправок. Необходима возможность обсуждать и вносить поправки во все части конституции, а «неизменяемые» положения и принципы конституции должны толковаться и применяться ограничительно.

В результате интерпретации огромного материала, связанного с процессами конституционных реформ, Комиссии удалось сформулировать такие основополагающие требования к конституционной реформе, как конституционная преемственность, изменение формальной (а не фактической) конституции, конституционная предсказуемость, легитимность, поддержание конституционной стабильности. В докладе приводится много исторических примеров и сравнений, а также ссылок на научные труды, по результатам которых делаются определенные выводы и рекомендации, что позволяет считать эту работу Комиссии полноценным и завершенным научным исследованием на указанную тему.

Основные выводы и отдельные высказывания Комиссии позволяют при творческом научном обобщении проведенного ею анализа выделить несколько важных признаков или критериев, в совокупности составляющих признаки конституционной реформы – качественной трансформации основного закона конкретного государства среди всего разнообразия конституционных изменений¹.

Во-первых, конституционная реформа, в отличие от других изменений и модификаций конституции, затрагивает фундаментальные, базовые институты, которые определяют саму структуру современных конституций – основы общественного строя, принципы экономической, социальной и политической систем, основы духовной жизни

¹ См. об этом подробнее: Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире. М., 2016.

общества, конституционно-правовой статус личности. Фундаментальное изменение конституции меняет ее сущностное содержание¹.

Во-вторых, конституционная реформа – проявление и результат сохранения конституционной преемственности. Создание новых конституций, заменяющих старую систему в ходе конституционного переворота и революции, а также с помощью неправовых и антиконституционных средств, конституционной реформой не является.

В-третьих, конституционная реформа означает, прежде всего, изменение формальной, а не фактической конституции. Конституционная реформа не будет завершенной, если она обозначает лишь трансформацию существующей фактической конституции (реально сложившегося общественного и государственного строя), когда текст основного закона формально не затрагивается. Для значительных конституционных изменений более предпочтительны предусмотренные в конституциях совещательные, демократические, правовые и политические процедуры проведения конституционных реформ, а не судебное толкование.

В-четвертых, конституционная реформа должна включать целевые программные установки на ее проведение, которые должны быть ясно и четко обозначены в предшествующих реформе правовых и политических документах, программах, иных актах «мягкого права». При этом цели должны быть понятны как самим реформаторам, так и обществу, а последствия прогнозируемы, конституционно предсказуемы².

В-пятых, конституционная реформа должна отличаться легитимностью высшего уровня. Поправки к конституции должны отвечать требованиям легальности, эффективности, надлежащего уровня принятия решений, защиты прав и интересов меньшинства, принципам конституционной стабильности. После поддержки идеи и проекта конституционных изменений, внесенных легитимно, требования легитимности относятся к последующим стадиям обсуждения и принятия поправок. Далее, легитимность связана с правовой охраной конституции, в том числе с конституционным контролем. Конституционная реформа также требует достаточного времени для выявле-

¹ См.: Venice Commission – Opinion CDL-AD(2010)001-e. Report on Constitutional Amendment adopted by the Venice Commission at its 81st Plenary Session (Venice, 11–12 December 2009), sect. 5, 21.

² Venice Commission – Opinion CDL-AD(2010)001-e. Report on Constitutional Amendment adopted by the Venice Commission at its 81st Plenary Session (Venice, 11–12 December 2009), sect. 88, 104, 243.

ния общественного мнения, позволяющего рассмотреть все вопросы и повлиять на результат¹.

В-шестых, конституционная реформа должна иметь достаточную ресурсную – материальную, правовую, информационную, идеологическую – поддержку.

В-седьмых, конституционная реформа характеризуется определенными юридическими и фактическими результатами. Реализация реформы – ее завершающий и наиболее сложный этап. Даже хороший конституционный текст не может обеспечить стабильность и поступательное развитие общества без политической воли различных общественных сил, без дальнейшего законотворчества в соответствии с демократическими стандартами и надежной системой сдержек и противовесов, которая является одной из основ для осуществления реформы на указанных принципах².

При анализе Комиссией внутреннего законодательства стран-членов очень часто возникают вопросы, касающиеся прав человека. Это вполне объяснимо с учетом их приоритетности, универсальности и обилия в этой сфере норм «жесткого права». Комиссия отмечала, что, поскольку юридическая техника постсоциалистических стран имеет тенденцию к жесткому позитивизму³, это приводит к принятию боль-

¹ См.: Venice Commission – Opinion CDL-AD(2010)001-e. Report on Constitutional Amendment adopted by the Venice Commission at its 81st Plenary Session (Venice, 11–12 December 2009), sect. 6, 15, 203–205, 238, 239, 248, 250; Venice Commission – Opinion CDL-AD(2004)030-e Opinion on the Procedure of Amending the Constitution of Ukraine adopted by the Commission at its 60th Plenary session (Venice, 8–9 October 2004); Venice Commission – Opinion CDL-AD(2011)001-e. Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the New Constitution of Hungary – Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25–26 March 2011); Venice Commission – Opinion CDL-AD(2013)010-e. Opinion on the Draft New Constitution of Iceland Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8–9 March 2013); Venice Commission – Opinion CDL-AD(2014)027-e. Opinion on the Draft Concept Paper on the Constitutional Reforms of the Republic of Armenia adopted by the Venice Commission at its 100th Plenary Session (Rome, 10–11 October 2014); Venice Commission – Opinion CDL-AD(2015)014-e. Joint Opinion on the draft law “on introduction of changes and amendments to the Constitution” of the Kyrgyz Republic, adopted by the Venice Commission at its 103rd Plenary Session (Venice, 19–20 June 2015).

² Venice Commission – Opinion CDL-AD(2010)015-e on the Draft Constitution of the Kyrgyz Republic (adopted by the Venice Commission at its 83rd Plenary Session (Venice, 4 June 2010).

³ Так, в Докладе о верховенстве права Венецианская комиссия указывала, что советское понимание строгого и неукоснительного исполнения законов было основано на чрезвычайно позитивистской законодательной технике и что «эта концепция все еще может иметь место в практике и препятствовать развитию более всеобъемлющего определения верховенства права, где закон скорее рассматривается как ин-

шого числа отдельных законов, которые детально регламентируют порядок и пределы реализации того или иного права или деятельность общественных и демократических институтов. Зачастую данные законы идут намного дальше отправных положений Конституции, придавая им новый смысл и содержание. Чрезмерное регулирование, по мнению члена Комиссии от Ирландии Ф. Флэнаган, является настоящей преградой для позитивных обязательств государства по соблюдению прав и свобод человека и создает возможность их выборочного и непропорционального применения¹. Тем не менее вопрос прав человека не связан только с особенностями политической и правовой системы «новых демократий», поскольку «нельзя исходить из того, что демократия, уважение к правам человека и верховенство права могут быть однократно достигнуты и оставаться неизменными. Их необходимо постоянно и усердно защищать, укреплять, развивать и осуществлять иные эффективные действия в текущих обстоятельствах. Посягательство на эти ценности и принципы осуществляется всегда, даже в условиях наиболее развитой демократии»².

Ряд общих рекомендаций Венецианской комиссии по вопросам избирательного права был использован в работе Конституционного Суда РФ при толковании национальных законов. Так, в определении от 3 июля 2014 г. № 1565-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности Закона города Москвы “О внесении изменений в Закон города Москвы от 6 июля 2005 года № 38 “Избирательный кодекс города Москвы” и Закон города Москвы от 23 апреля 2003 г. № 23 “О Московской городской избирательной комиссии”» Конституционный Суд ссылается на Свод рекомендуемых норм при проведении выборов 2002 г.³ В постановлении от 15 апреля 2014 г. «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Влади-

струмент реализации власти, чем как ценность, которую необходимо соблюдать. Иными словами, особенно в новых демократиях ценности верховенства права все еще нуждаются в кристаллизации».

¹ См.: Flanagan F. The Venice Commission and the Protection of Human Rights. P. 260.

² Ibidem. P. 255.

³ Вестник КС РФ. 2014. № 6.

мирской области» Конституционный Суд также ссылается на указанный выше документ Венецианской комиссии¹.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 22 апреля 2013 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта “з” пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобами граждан А.В. Андронova, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии “Справедливая Россия” в Воронежской области» отметил, что стремление к расширению доступности процедур судебного обжалования результатов выборов для избирателей получило отражение в Резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы 1897 (2012) «Обеспечение большей демократии на выборах» и в других официальных документах Совета Европы, которые вместе с тем допускают введение определенных требований, относящихся к реализации таких возможностей². В частности, согласно Своду рекомендуемых норм при проведении выборов все кандидаты и избиратели, зарегистрированные по соответствующему избирательному округу, должны иметь право на обжалование; при этом для жалоб избирателей на результаты выборов могут устанавливаться разумные требования к минимальному числу избирателей.

В определении от 5 июня 2012 г. № 1058-О «По жалобе гражданки Пеуновой Светланы Михайловны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 статьи 36 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”» Конституционный Суд РФ также сослался на руководящие принципы относительно выборов, содержащихся в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, в котором указывается, что всем партиям и кандидатам должны быть гарантированы равные возможности участия в избирательной кампании, и вместе с тем подчеркивается, что при различных обстоятельствах равенство политических партий может быть строгим, не

¹ СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1922.

² СЗ РФ. 2013. № 18. Ст. 2292.

зависящим от их представленности в парламенте или поддержки электората, либо пропорциональным, при котором статус политических партий должен определяться результатами, достигнутыми на выборах¹.

С учетом развития практики Венецианской комиссии по подготовке заключений на национальные законодательные акты и проекты законодательных актов целесообразно поставить вопрос о *пределах* толкования Комиссией национального права. Венецианская комиссия не связана в своей деятельности какими-либо международными документами, определяющими границы толкования национального законодательства, что в отдельных случаях может произвольно расширять рамки ее интерпретационной деятельности. Однако любая интерпретационная деятельность, а тем более толкование права, имеет элементы субъективной оценки, поэтому залогом качественной и профессиональной экспертизы, в том числе обеспечивающим ее ограничения, является высокий уровень знаний экспертов, их политическая беспристрастность и независимость, а также их убежденность в необходимости неуклонной реализации принципа верховенства права как на международном, так и на национальном уровне. Уровень экспертной работы по толкованию права обеспечивается требованиями к профессионализму и авторитету членов Венецианской комиссии, включая ее научный совет. Этим же помимо официальных уставных задач Комиссии обусловливается легитимность ее заключений.

В то же время следует заметить, что исходя из принципа субсидиарности европейской системы защиты прав человека и характера полифункциональных европейских правовых стандартов возможности оценки национального законодательства Венецианской комиссией ограничены рамками, которые подразумевают, что толкование и применение национального законодательства должно осуществляться прежде всего в национальных юрисдикциях. Это, собственно, та граница, которая по общему правилу устанавливает взаимодействие международного и национального права при толковательной деятельности, осуществляемой в той или иной форме другими международными органами. Кроме того, при толковании не менее важно учитывать такой важный аспект соотношения международного и национального права, как роль и место конституции – основного закона страны – в правовой системе государства.

¹ Вестник КС РФ. 2013. № 1.

Вместе с тем даже при соблюдении вышеизложенных базовых условий и рекомендательного характера актов, принимаемых Венецианской комиссией, границы толкования неизбежно могут «сдвигаться» с учетом позиции экспертов, иных обстоятельств, включая политическую обстановку в мире, то есть являются подвижными и подверженными различным изменениям и влиянию объективных и субъективных факторов. В этом случае сдержанность и «самоограничение» интерпретационной деятельности рабочей группы Комиссии (что, как правило, имеет место), как и всех ее членов, имеют особое значение.

§ 4. Интерпретационная деятельность Венецианской комиссии и теория толкования права

Анализ правового статуса, изучение актов Венецианской комиссии и основных принципов ее работы показали, что толкование права сопровождает большинство видов деятельности этого органа, формирование ее правовых позиций, подготовку заключений, проведение исследований. При этом какого-либо закрепления в регламентирующих документах Комиссии правоинтерпретационная деятельность не получила. Для уяснения ее содержания, особенностей и перспектив требуется изучение правоинтерпретационной практики Комиссии на основе применения не только эмпирического, но и рационального (логического) подхода¹ и теоретического инструментария, в том числе понятий, категорий, разработанных «классической» теорией толкования права (и ее российской версией). Освоение указанной практики с теоретических позиций, на наш взгляд, позволит раскрыть специфику правоинтерпретационной деятельности Комиссии, выявить закономерности и механизм ее осуществления, прогнозировать ее состояние.

Особенности правоинтерпретационной деятельности Венецианской комиссии обусловлены тем, что наступившая в конце XX в.

¹ Научные подходы являются необходимым элементом научной методологии правовых исследований наряду с философским мировоззрением, теоретическими принципами, логическими приемами и специальными методами познания. Эмпирическое и рациональное – важнейшие подходы, основополагающие формы, уровни и компоненты научного знания (см. подробнее: Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. 2-е изд. перераб. и доп. М.: Юрист, 1996. С. 20–27).

новая фаза глобализации и межгосударственной интеграции, соответствующие тенденции в международном праве, сближение национальных правовых систем (посредством импорта ценностей, моделей демократии и права, существующих в экономически доминирующих странах, и перенастройки национальных правовых порядков, а не конвергенции) повлекли изменение парадигмы, в которой юристы и уполномоченные государственные органы ранее практиковали толкование права, а юридическая доктрина отражала накопленный опыт правоинтерпретационной деятельности в теоретических положениях и научных рекомендациях, образуя каркас научного знания об этом правовом явлении.

Само право стало многомерным и многослойным, соотношение и взаимосвязь «международных» и «внутренних» объектов толкования существенно изменились, а правоинтерпретационная деятельность при сохранении традиционных моделей стала осуществляться в новой системе координат. В этой системе национальные конституции и законодательство толкуют наднациональные или вненациональные, в том числе экспертно-консультативные, органы, наряду с этим интерпретирующие общепризнанные принципы права и формирующие международные правовые стандарты с позиций интегративного понимания права и юриспруденции ценностей.

Правоинтерпретационная деятельность Венецианской комиссии подчинена в первую очередь целям правотворчества, хотя ее результаты используются и в сфере реализации права, включая правоприменение¹. Эту особенность следует подчеркнуть в связи с тем, что догматическая теория толкования права связывает его с правоприменением, в ходе или для удовлетворения потребностей которого, как правило, толкование осуществлялось и продолжает осуществляться большинством уполномоченных субъектов как на нацио-

¹ Проблема толкования в принципе вышла за пределы правоприменения и реализации права. Оно осуществляется в правотворчестве, экспертной деятельности, правовом мониторинге. Толкование стало «трансфертным» явлением, пронизывающим различные виды и сферы юридической деятельности. Поэтому теоретические тезисы, ранее не встречавшие возражений, теперь уже не кажутся столь безупречными. Так, А.С. Пиголкин в свое время отмечал, что практическая роль толкования правовой нормы заключается именно в том, чтобы с помощью толкования «перекинуть мостик» между общим (абстрактным предписанием правовой нормы) и отдельным (конкретным жизненным случаем, подлежащим правовому решению). Толкование является необходимым связующим звеном между ними (см.: Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. М., 2005. С. 27). Очевидно, что такого рода подход уже не удовлетворяет потребностям современного исследования практики толкования права.

нальном, так и на международном уровне (например, судами – как национальными, так и международными), а также правоведами и практикующими юристами.

Толкование, собственно, и дается за пределами процесса правоприменения (хотя правоприменительная практика внимательно изучается экспертами в процессе толкования и является важным источником формирования их правовой позиции), сопряженного с решением конкретного юридического дела на основании выбора и анализа правовой нормы. Комиссия не является правоприменительным органом. Ее статус, миссия и особенности деятельности, как было показано в предыдущей главе, иные. Она дает толкование в процессе экспертно-консультационной деятельности. Его результаты в большей степени ориентированы на правотворчество и с определенной точки зрения на правообразование, причем как в пределах национальных правовых систем, так и в международном масштабе (принимая во внимание то, что Комиссия формирует международные правовые стандарты, о которых говорилось в предыдущей главе). Именно правотворчество является приоритетной областью использования правовых позиций Комиссии. Соответственно, потребителями результатов правоинтерпретационной деятельности являются в первую очередь государства, разработчики нормативных правовых актов (нормоустроители), правотворческие органы, «авторы» и «исполнители» конституционных реформ.

Правоприменительные органы (конституционные, верховные суды) и некоторые другие специальные субъекты (например, уполномоченный по правам человека) тоже используют в своей деятельности результаты толкования права Венецианской комиссией, нередко сами обращаясь в Комиссию с соответствующими запросами. И все же основной акцент в правоинтерпретационной деятельности Комиссии сделан на оказание экспертно-консультационной помощи в решении правотворческих задач.

Данное обстоятельство создает предпосылки для практического сближения в деятельности Венецианской комиссии толкования и конкретизации права – двух феноменов, последовательно разграничиваемых теоретиками права¹. Толкование права в процессе создания,

¹ Советские и российские ученые отмечали, что между толкованием и конкретизацией существуют свои различия, главное из которых состоит в том, что в процессе толкования его результат должен быть тождественен смыслу нормы права, вложенному в нее законодателем (см.: Сабо И. Социалистическое право. М., 1964. С. 257). В результате конкретизации вырабатывается новое правило, содержание которого выражено в менее абстрактных понятиях, и в силу этого оно имеет более узкую об-

систематизации, оценки правовых норм демонстрирует смещение границы, за которой начинается конкретизация права, что, в свою очередь, ведет к возникновению новых форм их взаимодействия и перехода одного в другое.

Анализ правоинтерпретационной деятельности Венецианской комиссии показал, что в ее практике имеют место такие «прецеденты толкования», когда Комиссия при формировании собственной правовой позиции не ограничилась сугубо толкованием, а по сути конкретизировала имеющееся правовоположение. В связи с этим наблюдением можно констатировать, что в правоинтерпретационной деятельности этого органа границы между толкованием и конкретизацией права подвижны, а в ее практике сосуществуют такие явления, как «толкование-интерпретация» и «толкование-конкретизация» права.

В деятельности Комиссии это не единственный пример образования новых форм и видов правовых явлений, которые ранее правовой доктриной воспринимались как относительно самостоятельные, обладающие разной сущностью и содержанием, в связи с чем они строго разграничивались. Следует также обратить внимание на следующее: 1) соединение толкования и оценки правовой нормы, в результате чего возникает такое явление, как «толкование-оценка»; 2) сочетание телеологического и ценностного толкования, что позволяет выдвинуть гипотезу о применении в деятельности Комиссии нового способа толкования – «ценностно-телеологического»; 3) совмещение доктринального, компетентностного и профессионального толкования в ее правоинтерпретационных актах. Это лишь небольшая часть эмпирических фактов, иллюстрирующих процессы синтеза различных явлений, подчиненные некой новой логике, протекающие согласно новым законам «механики» взаимодействия правовых явлений. Впрочем, делать категоричные заявления о возникновении в практике толкования Комиссией норм национального и международного права новых, «гибридных» феноменов, вероятно,

ласть применения, чем сама конкретизируемая норма (см.: Рабинович П.М., Шмелева Г.Г. Конкретизация правовых норм: общетеоретические проблемы // Правоведение. 1985. № 6. С. 36; Насырова Т.Я. Телеологическое (целевое) толкование советского закона: Теория и практика. Казань, 1988. С. 25), а при толковании нормы права ее содержание, как и сфера действия, остается неизменным. См. также: Лазарев В.В. Правоположения: понятие, происхождение и роль в механизме юридического воздействия // Правоведение. 1976. № 6. С. 7–15; Вопленко Н.Н. Официальное толкование норм права. М., 1976; Черданцев А.Ф. Правовое регулирование и конкретизация права // Применение советского права: сборник ученых трудов. Вып. 30. Свердловск, 1974. С. 15–37 и др.

преждевременно, хотя предпосылки к этому имеются. Вполне возможно, мы наблюдаем лишь новые формы и способы взаимодействия известных правовых явлений, а не новые правовые сущности.

Деятельность Венецианской комиссии актуализирует проблемы цели толкования права, определения его объекта и предмета, а также их разграничения, решение которых имеет существенное теоретическое и практическое значение.

Отечественная правовая доктрина к объектам толкования относит законы и подзаконные нормативные правовые акты. В качестве предмета толкования она рассматривает волю законодателя (нормодателя), выраженную в законе (нормативном акте)¹. Соответственно цель толкования состоит в выявлении истинного содержания правовой нормы², которое по сути отождествляется с волей законодателя.

Объекты правоинтерпретационной деятельности Комиссии гораздо более разнообразны³, что в целом отражает общие процессы и тенденции развития права, усложнения его структуры, системы, расширения сферы применения правоинтерпретационной технологии. В их числе национальные конституции и законы, а также их проекты, принципы и нормы международного права, международные правовые стандарты, собственные акты Комиссии. Этот перечень формально не определен, является открытым, так как Комиссия не ограничена в выборе объекта толкования.

Национальные конституции до определенного момента не рассматривались в качестве объектов толкования ни в доктрине, ни в юридической практике. В отечественной правовой науке толкование конституции как необходимая юридическая практика было обосновано лишь в конце XX в. Тогда же в наиболее разработанном виде был

¹ См., например: Васильковский Е.В. Учение о толковании и применении гражданских законов. Одесса, 1901; Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. С. 214.

² Давно замечено, что сам «истинный смысл» может пониматься по-разному (см.: Раевич С.И. Из вопросов учения о толковании и применении права // Советское право. 1924. № 3. С. 57).

³ Констатируя многообразие объектов толкования Венецианской комиссии, мы фиксируем не только одну из особенностей правоинтерпретационной деятельности этого органа, но и сам факт увеличения разновидностей объектов толкования, появление новых правовых феноменов, ставших объектами правовой интерпретации, осуществляемой разными субъектами национального и международного права на соответствующих уровнях. Отмечая динамику преумножения объектов толкования, важно иметь в виду тенденционный характер этого процесса, который был присущ ему еще в прошлом веке, наблюдается в настоящее время и имеет перспективы в будущем.

предложен и соответствующий инструментарий¹. В настоящее время конституции являются одним из самых распространенных объектов интерпретации на различных уровнях (внутригосударственном и международном). В результате правоинтерпретационной деятельности Венецианской комиссии существенно изменился смысл многих конституционных предписаний в разных государствах. Многие конституции, включая Конституцию РФ (1993 г.), были подготовлены при участии Комиссии.

Общепризнанные принципы права, международно-правовые нормы, международные правовые стандарты также являются объектами толкования Венецианской комиссии. В связи с этим возникает вопрос, что выступает *предметом* толкования в том случае, если его объектом становится принцип права или международный правовой стандарт. Очевидно, что это не «воля законодателя» и не «истинный смысл правовой нормы».

В случае с принципами права ответ мы находим в заключениях Комиссии, в которых преобладают ценностный и целевой подходы, что во многом обусловлено самим наименованием и целями Комиссии, закрепленными в ст. 1 ее Устава. Комиссия стремится выявить действительное содержание конкретного принципа, развернуть его в совокупность критериев, принципов и институтов².

С правовыми стандартами дело обстоит сложнее, так как этот правовой феномен не имеет пока общепринятого определения ни в правовой доктрине, ни в юридической практике. Ученые определяют международные правовые стандарты по-разному: как «принципы международного права, относящиеся к той или иной сфере правового регулирования»³, «признанные Европейским сообществом и закрепленные в его документах юридические нормы, включающие все жизненно необходимые права человека, а также механизмы их гарантии, защиты и обеспечения на практике»⁴ и т.д.

¹ См.: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции: теория и практика. М.: Юрист, 1998.

² См., например: CDL-AD(2016)007-e. Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016), введение, п. 15.

³ Автономов А.С. Указ. соч. С. 11.

⁴ Горшкова С.А. Указ. соч. С. 15. М.Е. Глазкова предложила понимать под стандартами отправления правосудия (применительно к европейским стандартам) вытекающие из положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод в свете их толкования и применения Европейским Судом по правам человека принципы отправления правосудия, требования к судопроизводству и деятельности по исполнению судебных актов, условия действия этих принципов и требований (включая

Несмотря на отсутствие точного определения международных правовых стандартов в юридической доктрине и практике этот правовой феномен стал привычным объектом толкования Венецианской комиссией. Его интерпретация нацеливает на выявление структуры данного явления, поиск подлинного смысла каждого его элемента и их интеграцию.

Увеличение числа объектов толкования имеет вполне понятное объяснение. В современных условиях трудно оспаривать тот факт, что право более не является системой норм, отождествляемых исключительно с волей государства, то есть системой принудительного государственного порядка. Элементы данной системы складываются из разноуровневых «подсистем» и интегрируются на разных «этажах» правового регулирования как внутри конкретного общества, так и вне его, выходя за пределы национальной правовой системы. Поэтому доктринальное обоснование допустимости, целесообразности и желательности включения в число объектов толкования новых правовых феноменов практически не встречает возражений.

Цель толкования права Комиссией состоит не столько в том, чтобы уяснить и разъяснить истинный смысл правовой нормы, принципа или стандарта, сколько в том, чтобы на основании и в результате толкования оценить этот смысл как соответствующий или не соответствующий европейским демократическим ценностям, конституционному наследию, отражающий или не отражающий эти ценности и наследие.

Правоинтерпретационная деятельность Комиссии демонстрирует более сложное содержание толкования права, которое не укладывается в теоретическую схему, объединяющую два элемента интеллектуальной деятельности – уяснение (выявление подлинного смысла правовой нормы) и разъяснение (доведение этого смысла до адресатов).

Толкование права, осуществляемое Комиссией, – это более сложный процесс, в котором можно выделить следующие стадии (элементы):

- 1) уяснение смысла правовой нормы (или другого объекта/предмета толкования);
- 2) его интерпретация (для себя) сквозь призму национальных правовой системы и правовой культуры, в которых объект/предмет

допустимые ограничения и запреты), а также обязательства государств – участников Конвенции по обеспечению их реализации на своей территории (см.: Глазкова М.Е. Применение европейских стандартов отправления правосудия в российском арбитражном процессе: монография. М.: ИСиСП; Анкил, 2012. С. 44).

толкования был создан и функционирует, и международных правовых стандартов (общеевропейского правового наследия);

3) оценка объекта и предмета толкования на предмет его соответствия (или отражения в нем) общеевропейским ценностям и наилучшим конституционным практикам обеспечения верховенства права;

4) выработка согласованного и нередко компромиссного оценочного и интерпретационного суждения;

5) «разъяснение» (доведение до потребителя результатов толкования) – фиксация коллективного решения в официальных актах Комиссии.

Приведенная схема теоретическая, в ней отражаются наиболее общие черты и закономерности. Однако это не означает возможности существования нетипичных, не всегда неизбежно воспроизводящихся проявлений. Особенность этой схемы в том, что она подвижна, ее композиция может меняться при проведении очередного исследования. Такой подход нацеливает исследователя на более детальное рассмотрение феномена толкования права вообще и правоинтерпретационной деятельности Венецианской комиссии в частности, чем это принято в «классической» (догматической) правовой теории.

Интерпретационная деятельность Комиссии не является исключительно интеллектуальной, хотя осуществляется посредством применения научной методологии, включающей мировоззренческую основу, принципы, подходы и познавательные средства – методы, приемы и способы познания. Она оформилась в относительно самостоятельную разновидность профессиональной юридической деятельности, облаченную в юридическую процедуру (хотя и не строго установленную), в большей степени формируемую практикой и признаваемую другими субъектами как своего рода обычай (что дает повод условно именовать правоинтерпретационную деятельность Комиссии «обычным толкованием»), опосредующую в том числе выявление индивидуальных субъективных суждений и выводов экспертов и членов Комиссии, их согласование и интеграцию в коллективную (коллегиально принимаемую), официально выражаемую и оформляемую правовую позицию, задающую «опорные точки» в правообразовании и правотворчестве.

Сложившаяся практика, кроме прочего, нацеливает на изучение диалектики перехода индивидуального в коллективное суждение, правовую позицию, формируемую на основе консенсуса. От этапа к этапу правотолкования меняется состав субъектов (эксперты, сотрудники аппарата, научные коллективы университетов, Комиссия в це-

лом), поэтому актуальным представляется осмысление механизма формирования коллективной правоинтерпретационной позиции Комиссии.

Разнообразие объектов толкования, усложнение содержания правоинтерпретационной деятельности Комиссии, модификация целей и решаемых ею задач в ходе проведения конкретного исследования – все эти обстоятельства обусловили возникновение целого ряда проблем как теоретического, так и практического характера. Среди них расширение и специализация инструментария толкования, обогащение методологии проводимых Комиссией исследований, определение границ и уровней толкования национального законодательства и норм международного права, статус результатов правоинтерпретационной деятельности и др.

Пока правовая теория лишь начинает осваивать опыт толкования права Венецианской комиссией, практикой этого органа выработаны подходы и своего рода модели решения задач, возникающих в процессе проведения конкретных исследований.

Относительно самостоятельной проблемой при теоретико-правовой характеристике правоинтерпретационной деятельности Комиссии видится идеология толкования права¹. Венецианская комиссия осуществляет «оценочное» толкование права сквозь призму определенных правовых идей и принципов. Игнорировать факт существования идеологии, лежащей в основе правоинтерпретационной деятельности Комиссии, – значит исказить в теоретическом отражении реальную действительность. Очевидно, пришло время сломать стереотип о деструктивной природе идеологии, в том числе правовой. К тому же в западноевропейской науке, которая сама сложилась под влиянием идеологии либерализма XVII–XVIII вв., получившего характеристику «юридического мировоззрения», нет такого отторжения по отношению к правовой идеологии, которое с некоторых пор характерно для отечественной доктрины.

Любое право выражает определенные идеи и социальное мировоззрение. Правовая идеология концентрируется в принципах права и правовых ценностях. Юридическая наука также является идеологией в той части, в какой она содержит суждение о должном, о том,

¹ Идеология толкования права – проблема фундаментальная, выходящая за пределы предмета настоящего исследования. Применительно к Венецианской комиссии она предстает наиболее остро, так как правовые ценности, положенные в основу толкования права этим органом, в совокупности с общепризнанными принципами права и правовой доктриной образуют не что иное, как правовую идеологию данного вида деятельности.

как должна организовываться соответствующая деятельность, какими должны быть ее субъекты, методы. Полагаем, пора вернуться к активной разработке проблем идеологии юридической деятельности, включая правотворчество, правоприменение, толкование права и др.

Как отмечал В.Д. Зорькин, «для точных и взвешенных законодательных решений, которые большинством общества будут приниматься и исполняться как справедливые, нам нужен предварительный глубокий анализ совокупности культурных, психологических, идейных, религиозных и других ценностных ориентаций российского общества. Это дает нам, правоведам, базовые основания для обеспечения правильного баланса ценностных ориентаций общества в законодательных нормах... Других способов создания устойчивых, работоспособных и эффективных правовых систем человечество просто не знает»¹.

В том, что деятельность Комиссии подчинена определенным идеалам, нет никаких сомнений ни с формальной, ни с практической точки зрения, что подтверждает и приведенный выше анализ. Как было отмечено, целью создания и деятельности Венецианской комиссии, зафиксированной в ее Уставе, является продвижение основных ценностей правового государства, прав человека и демократии. Идеи верховенства права, разделения властей, прав человека, демократии, а также другие западноевропейские ценности, именуемые «европейским наследием юридических традиций и политических идеалов», образуют идеологическую основу деятельности этого органа вообще и толкования права (особенно ценностно-целевого) в частности². Эти ценности сплачивают и мобилизуют членов Комиссии, являются рабочим инструментом толкования и оценки объектов интерпретации, обеспечивают возможность вырабатывать согласованные решения и, кроме прочего, позволяют расширять и усиливать влияние Комиссии в современном мире. Важнейшим элементом толкования в работе Комиссии является правовая «ценностная» доктрина, выступающая главным источником ее правовых позиций. Сам символ Комиссии – изображение апостола Марка в виде крылатого льва,

¹ Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России. М., 2015. С. 124.

² Очевидно, что в современной науке права на одно из первых мест, если не на первое место, выходит телеологический (целевой) способ толкования. Этот принцип поддерживается, в частности, Европейским Судом по правам человека, который считает, что толкование должно «наиболее соответствовать реализации цели».

державшего в руках Евангелие, – является выражением определенной идеологии¹.

Подводя итог, можно констатировать, что с точки зрения содержания правотолковательная деятельность Комиссии представляет собой оригинальное явление и сложный процесс, поскольку сочетает признаки международного, официального (хотя и не легализованного), компетентного (профессионального), доктринального и других видов и подвидов толкования, которые в классической теории толкования права не всегда рассматриваются как совместимые. По мере развития научного знания о деятельности Венецианской комиссии накопилось множество «аномальных фактов» интерпретации права этим органом, которые не вписываются в существующую теоретическую схему. Данное обстоятельство, во-первых, затрудняет характеристику правоинтерпретационной деятельности Комиссии посредством устоявшихся и привычных для юристов постулатов и категорий теории толкования права, во-вторых, позволяет констатировать, что ранее обоснованные выводы о целях, объектах, видах, способах толкования права не всегда отвечают реальной ситуации, и, в-третьих, актуализирует необходимость осмысления праворазъяснительной деятельности этого органа на теоретическом уровне и модернизации теории толкования с учетом полученных результатов².

¹ Напомним, что он символизирует братство, основанное на личном участии, совместном стремлении к взаимопомощи, обмену мудростью и опытом под эгидой толкования «священных текстов современности» – национальных конституций.

² Предпосылок к переосмыслению теории толкования права значительно больше, и связаны они не только с деятельностью Венецианской комиссии. Появление новых, нетипичных объектов и субъектов толкования права (например, конституционных и международных судов, других наднациональных и вненациональных институтов), расширение его инструментария, формирование современных практик, включающих по сути новые способы и виды толкования, и их востребованность в правоинтерпретационной деятельности, а также ряд других обстоятельств в совокупности обусловили усиление противоречия между юридической практикой толкования права, ее потребностями, с одной стороны, и правовой теорией данного вида деятельности – с другой. Очевидно, что преодоление данного противоречия является одной из актуальных задач, стоящих перед правовой наукой. Упомянутые метаморфозы феномена правоинтерпретационной деятельности в концентрированном виде проявляются в практике Венецианской комиссии. Их рассмотрение в рамках настоящей работы позволяет решить сразу несколько задач: 1) охарактеризовать фундаментальные особенности правоинтерпретационной деятельности этого органа; 2) обозначить прогрессирующую тенденцию расхождения теории и современной практики толкования права; 3) обосновать необходимость модернизации теоретического знания об этом явлении; 4) предложить к обсуждению авторские варианты коррекции отдельных положений теории толкования права.

Таким образом, специфика правотолковательной деятельности Венецианской комиссии демонстрирует наличие и нарастание противоречия между сложившейся на наднациональном уровне интерпретационной практикой и положениями классической, в том числе и отечественной, теории толкования права. Однако цель настоящего исследования заключается не в том, чтобы выявить данное противоречие и убедить научное сообщество признать факт его существования, а в том, чтобы отыскать путь, способ или средство преодоления противоречия между эмпирическим и теоретическим знанием, совершенствования научного инструментария не только толкования права, но и познания практики правоинтерпретационной деятельности. Значительную помощь в этом, на наш взгляд, способна оказать «возрожденная» юридическая герменевтика, продолжающая линию феноменологии, как наука об интерпретации текста¹. В частности, для изучения механизма формирования коллективной, согласованной правовой позиции в процессе правоинтерпретационной деятельности коллегиального органа (диалектики перехода индивидуального в коллективное), пределов интерпретации, осуществляемой конкретным субъектом (индивидуальным или коллективным) могут быть продуктивно использованы идеи представителей субъективного направления герменевтики (Ф. Шлейермахер, В. Дильтей, М. Хайдеггер, Х. Гадамер, П. Рикер и др.). В целях осмысления процессов расширения круга объектов интерпретации, а также некоторых других затронутых выше вопросов возможно и применение достижений объективного течения герменевтики, в определенной мере стыкующегося с «классической» теорией толкования права.

¹ См. подробнее: Овчинников А.И. Правовое мышление в герменевтической парадигме. Ростов н/Д: изд-во Рост. ун-та, 2002; Писаревский А.Е. Юридическая герменевтика (социально-философская методология интерпретации и толкования правовых норм): дис. ... канд. филос. наук. Краснодар, 2004.

Глава 4

ЗНАЧЕНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИНТЕРПРЕТАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ

В 1980-х годах, как отмечает Президент Венецианской комиссии Дж. Букиккио, идея создания Венецианской комиссии была встречена «с подозрением», поскольку конституционное право всегда считалось «собственной вотчиной» каждого государства¹. Однако будучи созданной и востребованной Венецианская комиссия с момента своего основания в 1990 г. проделала очень важную работу по различным направлениям, которые были обозначены в ее Уставе как приоритетные. В настоящее время представляется вполне оправданным отметить, помимо прочего, роль Венецианской комиссии как *одного из ведущих международных интерпретаторов права*.

Венецианская комиссия появилась, когда право Совета Европы уже прошло значительный путь в своем развитии. В частности, были в основном сформированы правовые основы его деятельности с опорой на Конвенцию о защите прав человека и основных свобод как центральный и системообразующий документ в области защиты прав человека в Европе. При этом возникла объективная необходимость в выработке единых правовых подходов к толкованию стандартов Совета Европы, прежде всего в сфере защиты прав человека, а также функционирования институтов демократии и верховенства права. Кроме того, состав участников Совета Европы к 1990-м гг. значительно вырос. Совет достаточно быстро стал включать страны с различным уровнем развития экономики, политической и правовой систем.

Наиболее масштабно и зримо первоначальная деятельность Комиссии была связана с конституционными процессами, происходившими в Европе и прилегающих регионах. В этом плане Комиссия выступала как «скорая помощь» для «новых» демократий. Только за первые десять лет своей деятельности, в период массовой трансформации политического строя десятков государств и их конституций, Комиссия дала заключения более чем на 60 проектов основных зако-

¹ Buquicchio Gianni, Granata-Menghini Simona. The Venice Commission Twenty Years on. P. 241.

нов (включая Конституцию РФ 1993 г.). В дальнейшем Венецианская комиссия продолжала принимать участие практически во всех процессах конституционной реформы в европейских странах, а также вне европейского континента.

Роль Венецианской комиссии стала постепенно усиливаться в процессе научно аргументированного продвижения правовых норм и стандартов, касающихся демократии, прав человека и верховенства права, а также классического западноевропейского понимания и интерпретации этих ценностей. При этом по мере увеличения состава и пространства деятельности Комиссии региональные европейские стандарты все чаще интегрируются в международные. Одновременно расширение рамок «конституционного права», особенно в части прав человека, вызывает и развитие спектра деятельности Комиссии.

Менее чем за 30 лет работы Венецианской комиссии удалось стать влиятельным советником и помощником как общеевропейских структур, так и национальных властей при разработке нормативных правовых актов, внесении изменений в законодательство и вынесении судебных решений. По целому ряду важнейших направлений развития законодательства (избирательное право и избирательные стандарты, законодательство о политических партиях, совершенствование механизмов защиты прав человека и прав меньшинств, права осужденных, конституционное правосудие и т.д.) Венецианская комиссия создала базу правовых заключений, руководящих правил и рекомендаций, которые позволяют говорить о формировании правовых позиций Венецианской комиссии, находящих отражение в решениях и постановлениях Европейского Суда по правам человека, органов Совета Европы и Европейского Союза, конституционных судов, а также иных высших судов государств. С 2001 по 2012 год Европейский Суд по правам человека ссыался на заключения Комиссии более 70 раз. Чаще всего цитировались заключения по вопросам избирательного права (40 раз в девяти документах), судебной системы (15 раз в десяти документах), политических партий (16 раз в семи документах), неоднократно – о праве собраний и свободе вероисповедания¹.

Таким образом, изначально «праворазъяснительная» деятельность Комиссии приобрела гораздо более сложный и весомый результат как в доктринальном, так и в практическом плане, поскольку стала оказывать влияние на правотворчество. Не подлежит сомнению и доктринальный вклад Комиссии в теорию верховенства права и прав

¹ См.: Hoffmann-Riem W. Op. cit. P. 585.

человека, в государственное и конституциональное, в развитие представлений о функционировании демократических институтов в Европе и мире.

В процессе своей интерпретационной деятельности Комиссия выполняет по сути сразу несколько юридически значимых функций.

Одной из них является участие в модернизации национального права, о которой уже говорилось выше. Множество изменений в национальном праве, прежде всего – в конституциях, произошло при постоянном юридическом сопровождении и мониторинге со стороны Венецианской комиссии (включая и Конституцию РФ 1993 г.).

Другая функция выражается в консолидации и гармонизации (унификации) права за счет объединения правовых позиций самой Венецианской комиссии, Европейского Суда по правам человека, других органов Совета Европы, способов и методов толкования, исторически сложившихся европейских стандартов и практики, привнесенной «новыми демократиями», конституционных идей и доктрин. Интегрирующая составляющая этого процесса проявляется в ориентации Комиссии на самый широкий охват международных организаций. Унификация права Комиссией особенно ярко проявилась в таких областях ее деятельности, как защита прав и свобод человека и избирательное право (выборы, референдумы и т.п.). Параллельно с ЕСПЧ и совместно с ним посредством толкования и применения норм-параметров ЕКПЧ и других аналогичных договоров практически выработано «общее право» прав человека. По мнению некоторых исследователей, часть рекомендаций Комиссии представляет собой нормы «мягкого права», которые уже приближаются по своим характеристикам к международно-правовым обычаям¹. Особенно это касается тех актов Венецианской комиссии, которые приняты в систематизированной форме «кодексов» и «руководящих начал», таких как Руководящие принципы запрета и роспуска политических партий 1999 г., Свод рекомендательных норм при проведении выборов 2002 г., Руководящие начала и отчет о финансировании политических партий 2001 г., Руководящие принципы по свободе объединений 2002 г. Прогнозируется дальнейшая разработка Комиссией транснациональных сводов и кодексов по тем направлениям развития законодательства, которые входят в сферу ее компетенции. Их преимущество будет состоять именно в том, что они будут иметь характер «мягкого права» и объединять международные стандарты и стандарты различных регионов мира.

¹ См.: Лимонникова М.А. Венецианская комиссия Совета Европы: правовые аспекты создания и деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 91–92.

Наконец, в качестве третьей функции Комиссии можно назвать *генерацию «мягкого права»*. Функция по разработке доктрины универсальных стандартов, самих стандартов и в целом общего правового пространства уже дала свой совокупный результат, оказывающий влияние на науку сравнительного правоведения, конституционное (и не только) право, национальное законодательство и судебную практику.

Правотолковательная деятельность Комиссии представляет собой достаточно оригинальное явление и сложный процесс, поскольку сочетает в себе признаки международного, компетентного (профессионального), доктринального и других видов и подвидов толкования, которые в теории толкования не всегда рассматриваются как совместимые. В результате принимаются нетипичные акты толкования, основанные на широком усмотрении, направленные на консолидацию подходов государств-участников, международных организаций к пониманию и содержанию европейских и международных правовых стандартов, совершенствованию национального законодательства. Этим также достигается «стандартизация» признаваемых всеми заинтересованными лицами правовых понятий, категорий и институтов права.

Говоря о достижениях Комиссии, не следует забывать о сложности и особых условиях интерпретационной деятельности Венецианской комиссии.

Объекты толкования в области права (в том числе национальные законы) многозначны, далеко не всегда достаточно четко сформулированы и имеют определенную политическую цель. Кроме того, они являются отражением разных правовых культур, обладают особенностями в зависимости от той или иной правовой системы. Толкователи и «потребители» интерпретации по мере расширения географии участников Комиссии все чаще являются представителями различных культурных и ценностных систем, правовых практик. При столкновении неодинаковых (или неодинаково понимаемых и даже противоречивых) ценностей и интересов очень важны поиск оптимального баланса общего и особенного, осторожное разрешение коллизий, восприятие возможных исключений при убежденности в истинности собственной правовой «картины мира».

Можно отметить и то, что юридические (государствоведческие) науки являются науками политическими, а грань между политикой и правом зачастую бывает чрезвычайно тонка. «Универсальные ценности» в современном многомерном и многополярном мире воспринимаются через призму «домашнего» политического представления о

них. Воля национального законодателя должна определенным образом «вписаться» в эту систему, а определить заранее, как конкретные нормы будут действовать в данной юрисдикции, – сложная задача, решение которой зависит от многих факторов. Универсальное предполагает необходимость учета в правотворчестве и специфических, полифакторных, кризисных, нелинейных и даже случайных явлений, которые могут дать неожиданный правовой и политический эффект, нарушающий действие предсказуемого и «типичного».

Совершенно естественно, что суверенные государства не всегда хотят (и в силу определенных факторов далеко не всегда будут) «поддаваться» даже убеждающему воздействию, особенно когда деятельность Комиссии начинает восприниматься как способ влияния структуры одного конкретного региона. Не исключены и уже звучат упреки в адрес Венецианской комиссии в излишней политизированности, а также в недостаточном учете национального своеобразия различных стран. Однако это является неизбежной платой за генерирование стандартов, основанных, прежде всего, на «европейском демократическом наследии», исторически возникшем на постулатах идеологии европейского либерализма. Возможна и критика с другой стороны – Комиссию иногда упрекают в недостаточной формализованности процедуры принятия рекомендаций, недостаточной жесткости заключений и отсутствии должного контроля за их исполнением.

Тот факт, что Венецианская комиссия состоит не из представителей органов государств-членов (как, например, Комитет министров или Парламентская ассамблея Совета Европы), а из профессионалов в области права, выступающих в качестве независимых экспертов, должен придавать этому институту Совета Европы менее политизированный и более беспристрастный, независимый профессиональный статус. Очень важной представляется и «обратная связь» – возможность представителей конкретного государства изложить свои аргументы во время визита в страну рабочей группы Комиссии, а также представить их в случае приглашения на пленарную сессию. Думается, что такая практика должна стать по возможности регулярной.

Здесь важно подчеркнуть, что Устав Комиссии не содержит требований объективности, беспристрастности или нейтральности к ее членам, как это делается в отношении судей (включая международные суды). Вероятно, в этом заключается и сила, и слабость данного органа. Сильной стороной является то, что его мнение не навязывается, а рекомендуется. Это экспертная позиция, она в определенном смысле субъективна и в принципе может меняться, хотя и формируется в

процессе коллективного обсуждения документов на пленарных заседаниях Комиссии. Любое толкование неизбежно несет определенную печать субъективизма, поскольку субъект толкования, особенно в международной сфере, всегда имеет свои приоритеты, пристрастия. В любой интерпретации содержится оценочный элемент, процесс толкования напрямую зависит от ценностных представлений субъектов, основан на ценностно-мировоззренческих категориях, определенной правовой идеологии. Абсолютно независимого от окружающей его культурно-исторической среды правотолкователя не существует. Проблема последовательности и непротиворечивости позиций Комиссии в настоящей работе не затрагивалась и заслуживает, вероятно, отдельного исследования.

Ряд авторов указывают на малочисленность фактов, подтверждающих то, что заключения и выводы Венецианской комиссии востребованы и применяются в национальных правовых порядках. На пленарных сессиях Комиссии тем не менее проводится мониторинг, и в повестку дня включается обсуждение ранее принятых заключений. Как правило, имеет место если не полная, то частичная имплементация мнения Комиссии. И хотя Комиссия не может повлиять на практическое применение ее заключений в том или ином государстве, не следует недооценивать ее «мягкую силу». Эффективность работы Комиссии зависит от многих взаимодействующих факторов – визитов рабочей группы, публичности и широкого освещения работы Комиссии (пока она недостаточна), участия в семинарах и конференциях – и очень во многом от настойчивости Комиссии в продвижении своих позиций при высокой степени их аргументированности. На авторитет Комиссии работает широкое представительство различных стран. Очень важную роль играет и ее участие в преодолении политических и конституционных кризисов в различных странах. При этом совершенно очевидно, что результаты работы во многом зависят от заинтересованности самих государств в следовании рекомендациям Комиссии, хотя нельзя исключать и определенное давление на них, в частности в виде репутационных (имиджевых) рисков.

Как представляется, ни излишняя политизированность, ни излишняя жесткость рекомендаций в равной мере не будут соответствовать изначальному предназначению Комиссии и вряд ли повысят эффективность ее работы, особенно с учетом ее неограниченного географического расширения. Комиссии удастся довольно гибко применять европейские концепции конституционализма, основанные на глубоких исторических традициях, в других странах с учетом их

национальных, культурно-правовых особенностей. Во многих сферах конституционного строительства зачастую нет единых подходов и «предустановленных» алгоритмов, что позволяет Комиссии выбирать тот или иной метод интерпретации по своему усмотрению. При этом Комиссия всегда стремится сохранять единство своей внутренней методологии и сформулированных ранее общих принципов и стандартов. Но, вероятно, надо признать правоту и тех исследователей, которые полагают, что с расширением географии заключений Комиссии и с все бóльшим разнообразием анализируемых политических и правовых систем возникает необходимость более осторожного подхода в продвижении принципов, которые до недавнего времени казались бесспорно универсальными.

В последнее время в России и за рубежом высказываются критические оценки в адрес Совета Европы и некоторых его органов и механизмов (например, ЕСПЧ, ГРЕКО и т.д.). Данное обстоятельство актуализирует рассмотрение вопроса о перспективах развития самого Совета Европы и органов, обеспечивающих достижение его целей.

Среди различных инструментов и механизмов Совета Европы Расширенное соглашение, на основе которого действует Венецианская комиссия, представляет собой достаточно гибкую форму сотрудничества государств и Совета Европы, поскольку допускает возможность взаимодействия с государствами – нечленами данной международной организации. Разумеется, по сравнению с международными конвенциями, принимаемыми в Совете Европы, которые требуют формальных процедур ратификации, а следовательно, и кропотливой предварительной работы по оценке соответствия национального законодательства положениям Конвенции, участие в Расширенном соглашении жестко не увязано с членством в Совете Европы. Также такое участие не требует каких-либо корреляций национального законодательства и положений Расширенного соглашения.

Как правило, в Расширенном соглашении предмет взаимодействия, возможные, определяемые в самых общих чертах, направления сотрудничества государств носят рамочный характер. Практика показывает, что Расширенное соглашение разрабатывалось с учетом правила «меньше формализации – больше гибкости». Фактически рамочный характер Расширенного соглашения позволяет ему быстро и если не всегда эффективно, то хотя бы успешно адаптироваться к современным тенденциям, менять акценты в приоритетах деятельности, если появляется необходимость в этом.

Правовой статус и функции Венецианской комиссии определяются с учетом практики деятельности этого органа, что открывает перспективы для будущих адаптаций к меняющимся международным и социальным условиям заинтересованных государств. Эта особенность Венецианской комиссии создает предпосылки для формирования оптимистических прогнозов в пользу возможности ее сохранения как органа сотрудничества государств и Совета Европы. Многие исследователи признают масштабный и всеобъемлющий характер деятельности Венецианской комиссии, способствующий укреплению ее авторитета и популярности не только в Европе, но и в других регионах мира. Комиссия за время своего существования смогла изыскать необходимые финансовые, информационные, технические, кадровые и иные ресурсы, продемонстрировать адекватный научный потенциал.

Одним из постоянно дискутируемых вопросов у исследователей деятельности Венецианской комиссии является ее роль в надзорном механизме Совета Европы – можно ли отнести Комиссию к мониторинговым или контрольным органам СЕ. Так, П. ван Дайк утверждает, что «Венецианская комиссия осуществляет превенцию и облегчает определенные задачи в рамках надзора, который осуществляется как Советом Европы, так и за его пределами»¹. Ряд исследователей прямо предлагают включить Венецианскую комиссию в надзорный механизм за соблюдением государствами – членами ЕС ряда критериев и принципов, которым они должны были удовлетворять при вступлении в данную организацию, но которые они зачастую нарушают после вступления. Другие авторы отмечают, что ЕС создает при участии Комиссии различные совместные программы, цель которых – надзор за странами в рамках политики добрососедства или восточного партнерства, что, по их мнению, способно подорвать независимость Комиссии². Полагаем, что пока такие опасения преждевременны.

В международных отношениях мониторинговая и контрольная деятельность сформировалась как форма обеспечения соблюдения положений международных договоров. Она осуществляется либо органами, создаваемыми по соглашению сторон, либо постоянно действующими органами при международных организациях. Компе-

¹ Dijk van P. The Venice Commission on certain aspects of the European Convention of Human Rights. P. 184.

² См.: Hardman H., Dickson B. Electoral Rights in Europe: Advances and Challenges. P. 30–49.

тенция международных мониторинговых органов может иметь различный характер, хотя, как правило, они дают рекомендации или заключения о несоблюдении конкретных положений международных договоров их участниками. Иными словами, здесь имеет место как совершенно различный объект регулирования, так и явное отличие полномочий контрольных или мониторинговых органов от компетенции Комиссии.

Примером мониторингового или контрольного органа в рамках Совета Европы является деятельность Группы государств по борьбе с коррупцией Совета Европы (ГРЕКО), также созданной на основе «расширенного частичного соглашения». ГРЕКО формирует экспертные группы для проведения исследования законодательства на предмет соблюдения положений антикоррупционных конвенций Совета Европы.

Несмотря на то что заключения Комиссии нередко принимаются во внимание либо одобряются уставными (политическими) органами Совета Европы или Европейского Союза, особый независимый статус Комиссии и принципы ее деятельности не позволяют Комиссии «встроиться» в указанные надзорные механизмы. Даже если в определенных аспектах работы Комиссии и присутствуют внешние элементы мониторинговой или контрольной деятельности, они не являются доминирующими. Элемент консультативности (совет, предложение, рекомендация) в ее деятельности превалирует.

Можно предположить, что уже в ближайшей перспективе интерпретационная деятельность Комиссии будет сталкиваться со сложными и неоднозначными процессами, происходящими в современном праве. Так, многими авторами констатируется резкое расширение и изменение сфер конституционного регулирования как объектов толкования. Возникают новые конституционно-правовые институты, в связи с чем ученые говорят о возникновении новой модели инструментально-социальной конституции¹. В новых конституциях закрепляются основы экономической и социальной жизни общества, социальная функция собственности, взаимная социальная ответственность, инструменты социального партнерства, принципы взаимодействия политических партий с органами власти, вопросы деятельности оппозиции, ранее не известные индивидуальные и коллективные права, находят отражение сотрудничество с другими народами и государствами, принцип уважения интересов и прав других народов и государств, правила взаимоотношений в международ-

¹ См., например: Хабриева Т.Я. Генезис конституции и основные конституционные модели. С. 39.

ном сообществе и т.д. Даже те конституционные механизмы и трактовки общего европейского наследия и классической эпохи либерализма, которые еще традиционно применяются, зачастую наполнены иным смыслом и содержанием, особенно в неевропейских юрисдикциях. При этом универсальные современные базовые ценности – это, прежде всего, те конституционные ценности, которые выражаются в том, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл содержания и применения законов.

Вызовы времени предъявляют к национальному законодательству новые требования. Как представляется, одной из актуальных задач современности является законодательный (и даже конституционный) запрет на использование достижений научного и технического прогресса (атомной и лазерной энергетики, геномной инженерии, биомедицинских технологий и т.п.) во вред человеку и человечеству. В адекватном конституционном или хотя бы законодательном решении нуждаются проблемы экологии, терроризма, наркомании, пиратства, захвата заложников, внутренней и внешней миграции; по некоторым из них уже достигнуты международные соглашения. Общие принципы таких соглашений можно было бы закрепить в конституциях. Опыт отдельных государств также может привести к созданию международной правовой нормы или системы норм. Некоторые из этих вопросов, вероятно, вполне решаемы (до их прямого конституционного закрепления в результате конституционной реформы) посредством международного и (внутреннего) конституционного толкования.

Некоторые исследователи полагают, что «конституционное правопонимание» является в настоящее время единственно возможным легитимным правопониманием, а любая интерпретация права должна иметь характер конституционно-правовой¹. Конституционное право XXI в. в целом уже представлено в виде определенных наднациональных (универсальных) стандартов конституционности, являющихся следствием его «интернационализации», но эти стандарты вряд ли будут неизменными или всегда восприниматься в качестве таковых.

Очередные волны конституционных и законодательных реформ в отдельных районах мира свидетельствуют в пользу того, что мировая эволюция права нуждается в модернизации концепции конституционализма.

Так, член Венецианской комиссии Е. Танчев полагает, что «правовой и конституционный плюрализм будет в не столь далеком буду-

¹ См., например: Красс В.И. Конституционные критерии и пределы модернизации правотворческой техники // Юридическая техника. 2012. № 6.

щем все более усложняться и бросать вызов классическому традиционному моноиерархическому правопорядку, являющемуся сакральным для любого позитивистского ума... Сегодняшний правовой мир готовится вступить в новую фазу плюрализма конкурирующих между собой иерархий различных конституционных и правовых порядков с разной степенью развития»¹. Нельзя исключать в связи с этим возрастания роли Венецианской комиссии как центра инициации научных и экспертных дискуссий, способствующих формированию планетарного конституционного правопонимания. Как бы ни именовались в науке права современные процессы транснационализации правового регулирования – «мультипликация объектов правотворчества», «разгосударствление правовых режимов», «появление систем многосубъектного регулирования», «дестабилизация традиционной нормативной иерархии», тем не менее общая направленность правового развития в важнейших сферах отношений, как полагает Н.В. Варламова, определяется международными стандартами. В связи с этим современное состояние правового регулирования нуждается в ином теоретическом осмыслении².

Ю. Хабермас также полагает, что после двух мировых войн конституционализирование международного права реально продвигалось в направлении всемирно-гражданского состояния и обрело институциональные формы в международных конституциях, организациях и практиках³. Отличительной чертой многоуровневой системы является то, что легитимность одного уровня не предполагает легитимности другого, напротив, каждый уровень власти обладает собственной «первоначальной» легитимностью. В системе многоуровневого конституционализма, как иногда считается, нет нормативной иерархии, но имеется плюрализм и кооперация, а уровни, находящиеся в постоянной «взаимозависимости», составляют конституционное единство.

Эти концепции разделяются далеко не всеми. Как замечает Д.Г. Шустров, в этой сложной конструкции могут скрываться опре-

¹ Танчев Е. Конкурирующие иерархии: конституционное верховенство против примата наднационального права: доклад на Международной конференции «Применение международных договоров конституционными судами и эквивалентными органами: вызовы для диалога». В сб.: Венецианская комиссия: о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2016. С. 569.

² См: Варламова Н.В. Транснационализация правового регулирования в условиях глобализации и переосмысление теоретических представлений о праве // Типы правопонимания и вызовы меняющегося мира: сборник научных статей. СПб., 2016. С. 83, 89.

³ См. подробнее: Хабермас Ю. Расколотый Запад. М., 2008. С. 103–187.

деленные минусы – регулятивная неопределенность и несогласованность. Кроме того, многоуровневая система не может существовать без иерархии, и в такой иерархии точкой отсчета должна служить национальная конституция (и само государство). По его мнению, определения «мировая», «международная», «глобальная» по отношению к конституции являются не более чем метафорой, а скорее даже содержат противоречие в самом определении¹. Большинство правовых систем мира по-прежнему придерживаются принципа высшей юридической силы национальной конституции в правовой системе страны. В любом случае современный период отличается пока что достаточно противоречивым характером взаимодействия наднационального и национального права, что отражается, в частности, и во взаимоотношениях многих государств Совета Европы с Европейским Судом по правам человека.

Значимые и разнонаправленные процессы трансформации происходят и в самой юриспруденции. Современная эпоха в развитии юридических наук характеризуется переходом от множества отдельных концепций права к их синтезу, от «мягкого позитивизма» к интегративному правопониманию. Новые подходы оказывают влияние на современные интерпретационные практики, концепции правотворчества и правоприменения. В частности, в настоящее время позитивистско-нормативистская концепция «толкования нормы» уже не является абсолютно доминирующей, поскольку в международном толковании (и особенно в деятельности Комиссии) интерпретируются и нормы, и судебные решения, и правовые обычаи, и прецеденты, да и сами доктрины, а сама «норма» приобретает более широкое содержание, чем в теории права эпохи нормативизма. Позитивистские подходы к толкованию права со второй половины XX в. все чаще демонстрируют постепенную смену формалистического подхода реалистическим – с включением в теоретический анализ социологических и психологических элементов, связанных с действенностью правовых норм и их восприятием индивидуальной психикой².

В эпоху постмодерна «чистой науки права» уже практически не существует. Наука не развивается без учета достижений смежных,

¹ См.: Шустров Д.Г. Прирученный Левиафан: государство как объект конституционно-правового регулирования. СПб., 2014. С. 368, 372, 375, 378.

² См.: Тимошина В. От «воли» законодателя к «воле» судьи: эволюция подходов к толкованию права в юридико-позитивистской традиции // Типы правопонимания и вызовы меняющегося мира: сборник научных статей. СПб., 2016. С. 197; Краевский А.А. Чистое учение о праве и современный юридический позитивизм // Правоведение. 2015. № 2. С. 94.

междисциплинарных направлений (юридической антропологии, социологии права), без применения современных методов юридической герменевтики. Развитие новых синтезированных знаний и направлений в области права – одна из важных задач современной компаративистики. В этом плане представляется вполне естественным обращение Венецианской комиссии к такой теме, как биоэтика¹. Речь идет, в частности, о правовом регулировании аборт, использовании биометрических данных, медицинском вмешательстве, трансплантации органов и т.п. Комиссия специально отмечает, что компиляция мнений Комиссии и решений ЕСПЧ по биоэтике подготовлена в том числе для разработчиков новых конституций.

Таким образом, можно с уверенностью предположить, что сфера интерпретационной деятельности Комиссии (как и ее работа в целом) при всей неоднозначности современных политических процессов будет расширяться, произойдет углубление специализации в ряде вопросов, относящихся, прежде всего, к правам человека и механизмам их защиты.

В условиях современных международных трендов участие Российской Федерации в деятельности Венецианской комиссии является важным каналом выстраивания конструктивного диалога и обмена мнениями с научной общественностью и практикующими юристами, а также с политиками европейских и других стран. Обмен правовыми идеями и выводы Комиссии по отдельным институтам и отраслям права, а также по «транснациональным» вопросам позволяют, кроме того, инициировать разработку норм и концепций, способных закрывать пробелы в национальном российском законодательстве. При этом собственный, равно как и зарубежный, конституционный опыт требует бережного обращения, основанного на понимании внутренней взаимосвязи права, универсальных и национальных ценностей.

Тем не менее «жизнь показывает, что право является тем единственным универсальным способом регулирования социального и государственного существования, который гарантирует мирное развитие человечества и сдерживает всплеск всех видов радикализма... Здесь особенно важна интеграция усилий»². Венецианская комиссия вносит весомый вклад в создание единого правового пространства, которое при всех возможных оговорках и несовершенствах является общим благом.

¹ См. Компиляцию CDL-PL (2016) 013 (еще в 1997 г. принята Конвенция Совета Европы о правах человека и биомедицине, которую пока ратифицировали 29 стран).

² В.Д. Зорькин. Цивилизация права и развитие России. С. 299.

*В науке нет другого способа приобретения, как в поте лица;
ни порывы, ни фантазии, ни стремления всем сердцем
не заменяют труда.*

А.И. Герцен

АКАДЕМИК РАН Т.Я. ХАБРИЕВА: 35 ЛЕТ СЛУЖЕНИЯ НАУКЕ И ОБЩЕСТВУ

Научный дебют, исследовательский выбор, начало общественной деятельности

1983 г.

Опубликование первой научной статьи «Разъяснение целей советского законодательства Верховным Судом СССР» в сборнике «Вопросы осуществления прав и обязанностей в развитом социалистическом обществе» (Издательство Казанского университета).

1985 г.

29 мая – защита кандидатской диссертации по теме «Телеологическое толкование советского закона: понятие, содержание, роль в юридической практике» во Всесоюзном научно-исследовательском институте советского законодательства (ВНИИСЗ, в настоящее время – Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации).

Начало преподавательской деятельности на кафедре гражданского права и процесса, переход на кафедру государственного права и советского строительства.

1988 г.

Выход в свет первой монографии «Телеологическое (целевое) толкование советского закона» (Издательство Казанского государственного университета).

Начало работы внештатным инструктором по правовым вопросам организационного отдела Президиума Верховного Совета ТАССР.

1989 г.

Работа в качестве члена городской Избирательной комиссии.

1990–1991 гг.

Начало активной экспертной деятельности. Участие в разработке проектов республиканских законов, в том числе Закона Республики Татарстан от 13 декабря 1990 г. № 524-ХП «О конституционном надзоре в Республике Татарстан» и Закона от 22 декабря 1992 года № 1708-ХП «О Конституционном Суде Республики Татарстан».

1992 г.

21 мая – присвоение ученого звания доцента по кафедре государственного и международного права Казанского государственного университета.

Опубликование монографии «Конституционный контроль» (Издательство Казанского государственного университета).

Разработка и внедрение в учебный процесс специального учебного курса «Конституционный контроль».

1994 г.

Октябрь – перевод на должность старшего научного сотрудника кафедры государственного и международного права Казанского государственного университета.

1995 г.

Выход в свет монографии «Правовая охрана конституции» (Издательство Казанского государственного университета).

Новая ступень профессионального роста, переезд в Москву

1994 г.

Прикрепление к Институту государства и права РАН для завершения докторской диссертации.

1996 г.

Работа в Институте государства и права Российской академии наук (ИГП РАН). За годы работы в ИГП РАН (до 2002 г.) прошла путь от

старшего научного сотрудника до ведущего научного сотрудника, заведующего сектором теории конституционного права, заместителя руководителя Центра публичного права, главного научного сотрудника.

1997 г.

19 сентября – защита в ИГП РАН диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук по теме «Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика».

Преподавательская деятельность на кафедре конституционного права Московского государственного института международных отношений (Университет) МИД России.

Синтез науки и практики

1998 г.

Выход в свет монографии «Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика» (М.: Издательство «Юрист»).

Инициирование создания Центра публичного права в ИГП РАН. Организация в ИГП РАН крупной международной конференции «Российский конституционализм: проблемы и решения».

Назначение на должность статс-секретаря – заместителя Министра национальной политики Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. № 1479).

Назначение на должность главного научного сотрудника ИГП РАН с возложением обязанностей заместителя руководителя Центра публичного права.

1999 г.

Включение в состав Межведомственной комиссии Российской Федерации по делам Совета Европы (Указ Президента Российской Федерации от 25 октября 1999 г. № 1429).

2000 г.

Работа в должностях

статс-секретаря – заместителя Министра по делам федерации и национальностей Российской Федерации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 марта 2000 г. № 375-р);

статс-секретаря – заместителя Министра по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 июля 2000 г. № 1068-р).

Включение в состав:

Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 26 сентября 2000 г. № 1703);

рабочей группы по подготовке предложений об упорядочении иммиграции в Российскую Федерацию (распоряжение Президента Российской Федерации от 23 декабря 2000 г. № 582-рп).

Работа в составе Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности (Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2000 г. № 93).

Присвоение ученого звания профессора по кафедре конституционного права (18 октября 2000 г.).

2001 г.

Присвоение классного чина действительного государственного советника Российской Федерации 2-го класса (Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2001 г. № 455).

Включение в состав:

Правительственной комиссии по противодействию злоупотреблению наркотическими средствами и их незаконному обороту (Постановление Правительства Российской Федерации от 24 января 2001 г. № 50);

Межведомственной комиссии по координации работ, связанных с выполнением в Российской Федерации Конвенции ООН о правах ребенка и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей (Постановление Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2001 г. № 83).

Продолжение работы в составе Межведомственной комиссии Российской Федерации по делам Совета Европы (Указ Президента Российской Федерации от 24 января 2001 г. № 70).

Главная миссия

2001 г.

20 ноября – назначение на должность директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее – Институт) (распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2001 г. № 1542-р). Начало реализации основной цели – восстановление позиций Института как флагмана отечественной юридической науки и главного экспертно-правового центра страны.

Работа в составе:

Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности в качестве директора Института (Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2000 г. № 93);

Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (Указ Президента Российской Федерации от 21 июня 2001 г. № 741).

Руководство ключевой Рабочей группой по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления; обеспечение подготовки концепции разграничения полномочий между уровнями публичной власти, которая легла в основу будущих масштабных изменений федерального законодательства: утрата юридической силы в 2002 г. Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», принятие новой редакции Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и нового Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2002 г.

Исполнение поручения Правительства РФ по анализу функций органов исполнительной власти Российской Федерации с целью подготовки предложений по их оптимизации.

Ноябрь – представление в Правительство Российской Федерации аналитического доклада с предложениями по составу функций и полномочий органов исполнительной власти и совершенствованию порядка их взаимодействия, использованными в 2004 г. при установлении новой системы федеральных органов исполнительной власти (Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»). Это расширило сферу научных исследований Института в части процессов государственного строительства, его включения в разработку конкретных мер по гармонизации разграничения полномочий государственных и муниципальных органов и совершенствования

порядка их взаимодействия. Началось восстановление позиций Института по участию в подготовке высоких государственных решений.

Закрепление за Институтом на праве оперативного управления здания, расположенного по адресу, г. Москва, Б. Харитоньевский пер., д. 22–24 (распоряжение Министерства имущественных отношений Российской Федерации от 22 апреля 2002 г. № 995-р).

2003 г.

Включение в состав Рабочей комиссии по подготовке и изданию собрания действующего законодательства города Москвы (распоряжение мэра Москвы от 4 августа 2003 г. № 293-РМ).

За активную законотворческую деятельность и многолетнюю добросовестную работу присвоение почетного звания «Заслуженный юрист Российской Федерации» (Указ Президента Российской Федерации от 7 июля 2003 г. № 739).

Выход в свет учебного пособия «Парламентское право России» под редакцией Т.Я. Хабриевой (издательство «Юристъ»), которое положило начало углублению исследований проблем парламентаризма и парламентского права в Институте. Последующие издания выходили в 2006 г. и 2013 г. при поддержке Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (Издательство Государственной Думы). Последнее издание переведено на английский язык в 2016 г. (The Parliamentary Law of the Russian Federation: Monograph).

Инициирование и проведение конференции «Российская Конституция и развитие законодательства», посвященной 10-летию Конституции РФ. С этой конференции начался новый этап в истории Института, вновь ставшего площадкой для проведения широкомасштабных научных мероприятий.

Опубликование монографии «Национально-культурная автономия в Российской Федерации» (Юридический дом «Юстицинформ»).

Работа в составе межведомственных рабочих групп при Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления, а также в составе Правительственной Комиссии по административной реформе (Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. № 451).

2004 г.

Выход в свет издания «Концепции развития российского законодательства» под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского (Издательский дом «Городец»). Концепции стали визитной карточкой Института, во многом определили будущие векторы совершенствования отечественного законодательства. Этот фундаментальный

труд, отразивший новейшие тенденции государственно-правового развития страны, был отмечен почетным дипломом Ассоциации книгоиздателей России на конкурсе «Лучшая книга 2004 года».

Инициирование создания и закрепления за Институтом собственной эмблемы (согласована с Государственным герольдмейстером от 27 сентября 2004 г. № А62-2-477 и в соответствии с официальным уведомлением Геральдического Совета при Президенте Российской Федерации от 11 февраля 2005 г. № А-62-2-30 поставлена на федеральный учет с присвоением учетного № 151).

2005 г.

Инициирование учреждения Институтом как центром компаративистских исследований Журнала зарубежного законодательства и сравнительного правоведения (с 2005 г. Журнал включен в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук (перечень Высшей аттестационной комиссии)).

За большой вклад в развитие законодательства и организацию деятельности по систематизации правовых актов города Москвы объявление благодарности Мэра Москвы (распоряжение Мэра Москвы от 23 июня 2005 г. № 198-рм).

Включение в состав Научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации, в том числе в секциях: по экономической и социальной безопасности; по актуальным проблемам нейтрализации внутренних угроз национальной безопасности.

Инициирование и проведение масштабной международной научно-практической конференции «Роль права в обеспечении национальных интересов». Институт становится престижной ареной для обмена опытом представителей науки и власти, возрождая традиции Института по проведению научных мероприятий, в которых еще с 1930-х годов учителя и ученики, ученые и руководители государственных органов совместно обсуждали сложные научные правовые проблемы, судьбоносные государственно-правовые решения.

Выход в свет монографии «Теория современной конституции» (в соавторстве с В.Е. Чиркиным) (Юридическое издательство «Норма»).

Выход в свет пионерской коллективной монографии «Правительство Российской Федерации» под редакцией Т.Я. Хабриевой (Юридическое издательство «Норма»), в которой впервые в отечественной государственноведческой литературе освещается история становления и развития института Правительства, его место в системе государственной власти.

Ходатайствование о награждении сотрудников Института государственными наградами Российской Федерации. К 80-летию юбилею Института многие сотрудники были удостоены высоких наград (Указ Президента Российской Федерации от 31 августа 2005 г. № 1012).

За заслуги в развитии приоритетных направлений юридической науки и подготовке научных кадров награждение орденом Почета (Указ Президента Российской Федерации от 31 августа 2005 г. № 1012).

Включение здания Института в переченьстроек и объектов для федеральных государственных нужд, финансируемых за счет государственных капитальных вложений (распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2005 г. № 131-р). Это позволило завершить реконструкцию и капитальный ремонт здания по адресу: ул. Б. Черемушкинская, 34. Институт вместо трех этажей здания бывшего общежития получил полноценное помещение на пяти этажах с современно оборудованной библиотекой, оргтехникой, мебелью и конференц-залом.

2006 г.

Инициирование и организация проведения первой Школы молодых ученых-юристов (25–27 мая 2006 г.), которая положила начало ежегодным молодежным школам, послужила привлечению молодежи в науку. После 20-летнего перерыва в проведении такого рода мероприятий эстафету организации подобных форумов принял Институт, создав площадку, ежегодно собирающую сотни молодых талантов со всей России и из зарубежных стран.

Инициирование и организация первых Научных чтений памяти профессора С.Н. Братуся (25 октября 2006 г.), ставших впоследствии ежегодными и одними из самых авторитетных цивилистических научных конференций России и СНГ.

Руководство уникальным проектом по переводу на русский язык текстов конституций стран мира с комментариями ведущих ученых-юристов России и зарубежных стран. Переведены и опубликованы конституции государств Америки, Азии и Африки.

Опубликование книги «Административная реформа в России» под ред. Т.Я. Хабриевой, С.Е. Нарышкина (Юридическая фирма «Контракт»), в которой подведены итоги масштабной работы Института по участию в формировании новой системы органов власти. Это исследование дало импульс циклу работ («Административная реформа в субъектах Российской Федерации», 2008 г.), в том числе совместных с зарубежными партнерами (Университет Париж I Пантеон-Сорбонна). В 2012 г. в Париже издана монография «Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта» под редакцией

Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку («Les procedudures administratives et le controle a la lumiere de l'experience europeenne en France et en Russie»). Эти работы в значительной мере укрепили научную школу публичного права Института.

2007 г.

Инициирование структурных преобразований в Институте в части привлечения экономистов для проведения совместных междисциплинарных исследований в области права и экономики. Создание Центра экономико-правовых проблем государственного и муниципального управления (приказ по Институту от 1 февраля 2007 г. № 7-к).

Включение в состав Высшей аттестационной комиссии (распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2007 г. № 1276-р), в состав Президиума ВАК.

Завершение прохождения основных судебных инстанций по отставанию права на здание Института по адресу: г. Москва, Б. Хитоньевский пер., 22-24, отнесенного к объектам культурного наследия федерального значения. Начало продолжительной и кропотливой работы по проектированию и реставрации здания, утраченных архитектурных конструкций и декоративных элементов.

2008 г.

Включение в состав Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам реформирования и развития государственной службы (Указ Президента Российской Федерации от 15 декабря 2008 г. № 1775).

Издание монографии «Миграционное право России» (Юридическая фирма «Контракт»).

За большой вклад в развитие юридической науки и многолетнюю плодотворную деятельность награждение орденом «За заслуги перед Отечеством» IV степени (Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 813).

2009 г.

Инициирование расширения видов деятельности Института. Начало проведения курсов повышения квалификации и переподготовки государственных служащих (Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 836).

В духе лучших традиций научной школы правотворчества Института инициирование обновления исследования в области юридической техники. Выход в свет книги «Юридическая техника» (Издательство «Эксмо»).

Начало новой традиции в Институте – регулярное награждение сотрудников Института за достижения в научной работе.

2010 г.

Выход в свет монографии «Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование» (Юридическая фирма «Контракт»).

Издание монографии «Муниципальная реформа в Российской Федерации: экономико-правовое исследование» под ред. Т.Я. Хабриевой (Издательство «Эксмо»), которая продемонстрировала роль Института в научно-правовом сопровождении муниципальной реформы, а также его потенциал и возможности в междисциплинарных исследованиях.

За большой вклад в развитие юридической науки и совершенствование российского законодательства награждение орденом «За заслуги перед Отечеством» III степени (Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 2010 г. № 668).

2011 г.

Создание и руководство междисциплинарным центром по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, образованным в Институте (протокол заседания Президиума Совета при Президенте Российской Федерации от 16 февраля 2011 г. № 22).

Инициирование и проведение первого Международного конгресса сравнительного правоведения, ставшего впоследствии ежегодным (5 декабря 2011 г.). Конгресс еще больше расширил связи Института с международными и зарубежными организациями и способствовал укреплению его сравнительно-правовой школы. С 2014 г. соорганизатором конгресса выступает Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия Совета Европы).

За заслуги в развитии юридической науки и многолетнюю плодотворную деятельность объявление благодарности Правительства Российской Федерации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 июня 2011 г. № 1042-р).

Учреждение научного фонда поддержки молодых ученых Института (приказ по Институту от 8 апреля 2011 г. № 159).

2012 г.

Включение в состав:

Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции (Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2012 г. № 1060);

Комиссии при Президенте Российской Федерации по государственным наградам (Указ Президента Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 1217);

Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (распоряжение Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 марта 2012 г. № 89рп-СФ).

Руководство сформированным на базе Института Междисциплинарным советом по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции (протокол заседания Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 25 сентября 2012 г. № 34).

Инициирование включения в устав Института нового научного направления: координация научно-методического обеспечения противодействия коррупции (Постановление Правительства Российской Федерации от 31 января 2012 г. № 50 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 г. № 836»).

Инициирование и проведение совместно с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и Счетной палатой Российской Федерации Евразийского антикоррупционного форума, ставшего ежегодным международным научным мероприятием, предусмотренным Национальным планом противодействия коррупции.

Опубликование уникального междисциплинарного исследования «Коррупция: природа, проявление, противодействие» под ред. Т.Я. Хабриевой (Издательский дом «Юриспруденция»). Книга переведена на китайский язык издательством LAW PRESS-CHINA, а в ноябре 2015 г. представлена на 6-й сессии Конференции государств-участников Конвенции ООН против коррупции.

Выход в свет монографии «Правосудие в современном мире» под ред. Т.Я. Хабриевой, В.М. Лебедева (Юридическое издательство «Норма»). Книга переведена и опубликована на английском языке издательством ELEVEN International Publishing (Нидерланды, 2014 г.), распространяется на территории США и Канады.

Присуждение Премии им. В.А. Туманова (первый лауреат), учрежденной Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации и Общероссийской общественной организацией «Ассоциация юристов России».

2013 г.

Включение в состав:

Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров (Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2013 г. № 126);

Комиссии при Президенте Российской Федерации по государственным наградам (Указ Президента Российской Федерации от 29 октября 2013 г. № 811).

Выход в свет фундаментального монографического исследования «Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности. К 20-летию Основного Закона России» под редакцией Т.Я. Хабриевой (Издательский дом «Юриспруденция»), которое объединило представителей научной школы публичного права и знаменитой цивилистической школы Института.

Инициирование проведения совместно с Правительством Ямало-Ненецкого автономного округа Международного арктического правового форума, ставшего впоследствии ежегодным. Выпуск в 2014 г. первого альманаха «Российская Арктика – территория права», который позволил аккумулировать исследования и полученные знания в области арктического права.

2014 г.

Опубликование издания «Арктическое право: концепция развития» под ред. Т.Я. Хабриевой (Издательский дом «Юриспруденция»), которое было представлено на научной сессии Общего собрания членов РАН, посвященной теме «Научно-технические проблемы освоения Арктики», а также на пленарных заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, посвященных подведению итогов законотворческой деятельности в 2014 г.

Назначение руководителем Научного совета по правотворчеству при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Завершение реконструкции здания по адресу: Б. Харитоньевский пер., д. 22–24. В результате удалось сохранить объемно-пространственную композицию, планировочную структуру здания и архитектурно-декоративное решение главного фасада в стиле раннего классицизма 1820–1830 гг. После долгих лет скитания по разным адресам Институт получил еще одно помещение, достойное его неоспоримого вклада в развитие российского государства и права (распоряжение Управления делами Президента Российской Федерации от 4 марта 2014 г. № 9). За Институтom были дополнительно закреплены помещения на двух этажах в здании по адресу: ул. Б. Черемушкинская, д. 34, в том числе огромный конференц-зал (распоряжение ТУ Росимущества в городе Москве от 19 января 2012 г. № 74).

2015 г.

За заслуги в укреплении законности, развитии конституционного правосудия и юридической науки, многолетнюю плодотворную деятельность награждение орденом Александра Невского (Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2015 г. № 330).

Выход в свет монографии «Научные концепции развития российского законодательства» под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова (Издательский дом «Юриспруденция»). Работа стала лауреатом премии Ассоциации книгоиздателей России «Лучшая книга года – 2015».

Доклад на совместном заседании президиума Совета по Арктике и Антарктике при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и членов Государственной комиссии по вопросам развития Арктики на тему «О законодательном обеспечении социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации» (20 ноября 2015 г.).

2016 г.

Инициирование расширения видов образовательной деятельности Института за счет организации магистратуры (Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2015 г. № 485). Получение Институтom аккредитации образовательных программ.

Инициирование ежегодных конференций по проблемам теории права. Организация и проведение Международной научно-практической конференции «Современные проблемы толкования права», посвященной 150-летию со дня рождения профессора Евгения Владимировича Васьяковского.

2017 г.

Открытие докторантуры Института (приказ по Институту от 22 февраля 2017 г. № 14к).

За значительный вклад в реализацию государственной политики в Арктической зоне Ямало-Ненецкого автономного округа награждена медалью «За сохранение Арктики» (распоряжение губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 октября 2017 г. № 290-р).

Опубликование монографии «Цветные революции» и «Арабская весна» в конституционном измерении» в соавторстве с В.Е. Чиркиным. (Юридическое издательство «Норма»).

Выход в свет монографии «Судебная практика в современной правовой системе России» под общей редакцией Т.Я. Хабриевой и В.В. Лазарева. Выдвинута юридическим сообществом на национальную премию по литературе в области права.

Инициирование проведения Летних международных молодежных школ, направленных на укрепление международного студенческого сотрудничества, развитие научной деятельности молодых ученых, углубление и расширение познаний участников Школы в области юриспруденции.

Присуждение высшей юридической премии Ассоциации юристов России «Юрист года» в номинации «За вклад в юридическую науку».

2018 г.

Награждение Почетным знаком Московской областной Думы «За вклад в развитие законодательства» II степени (Постановление Московской областной Думы от 15 февраля 2018 г. № 17/44-П).

Присуждение Национальной премии по литературе в области права – 2018 монографии «Судебная практика в современной правовой системе России» под общей редакцией Т.Я. Хабриевой, В.В. Лазарева.

Высокая академическая наука

2008 г.

16 января – доклад «Муниципальная реформа в Российской Федерации» (Общее собрание Отделения общественных наук РАН).

Избрание членом-корреспондентом Российской академии наук.

Опубликование монографии «Право и инновационная деятельность» (отв. ред. Т.Я. Хабриева), подготовленной в рамках Программы фундаментальных исследований Президиума Российской академии наук «Экономика и социология знания и образования» (Издательство «Нестор-История»).

2009 г.

Инициирование и организация конференции «Интеллектуальные ресурсы нации и право», проведенной 25 ноября Институтом совместно с Отделением общественных наук РАН, Секцией философии, социологии и права. Конференция положила начало научному содружеству РАН и Института и дала импульс новым междисциплинарным исследованиям.

2010 г.

Доклад «Экономика-правовой анализ: методологические подходы и направления исследований» на совместном заседании Научного совета по Программе фундаментальных исследований Президиума РАН «Экономика и социология знания и образования», Бюро Отделения

общественных наук РАН, Секции философии, социологии, психологии и права РАН и ученого совета Института (РАН, 28 сентября).

2011 г.

Избрание действительным членом (академиком) Российской академии наук.

2012 г.

Руководство научно-исследовательским проектом «Правовые механизмы поддержки научной и образовательной деятельности» по Программе фундаментальных исследований Президиума Российской академии наук на 2012–2013 гг.

2013 г.

Избрание вице-президентом Российской академии наук (первая женщина в истории России – вице-президент Академии).

Участие в подготовке поправок в проект федерального закона «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

2014 г.

Выход в свет монографии «Реформа науки и образования: сравнительно-правовой и экономико-правовой анализ» (отв. ред. Т.Я. Хабриева), подготовленной в ходе реализации Программы фундаментальных исследований Президиума Российской академии наук «Экономика и социология знания и образования» (Издательство «Нестор-История»).

Доклад «Арктическое право: гармонизация национальных и международных интересов». Впервые за многие годы представитель юридической науки выступил на научной сессии Общего Собрания членов РАН (сессия была посвящена теме «Научно-технические проблемы освоения Арктики»).

Работа над новым Уставом Российской академии наук в процессе реформирования РАН.

Переизбрание вице-президентом РАН на основе нового Федерального закона от 27 ноября 2013 г. № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

2015 г.

Доклад на заседании Президиума РАН «Система финансовой безопасности Российской Федерации: концептуальные подходы и решения».

Это исследование было представлено как один из основных результатов деятельности РАН за 2014 г.

Присуждение Золотой медали Российской академии наук им. М.М. Сперанского РАН за цикл работ «Конституционализация законодательства и правоприменительной практики» (постановление Президиума РАН от 10 февраля 2015 г. № 20).

2016 г.

Координация реализации программы фундаментальных исследований РАН по приоритетным направлениям научных исследований «Финансово-правовые механизмы обеспечения прозрачности ведения бизнеса. Социально-математическое моделирование процессов повышения эффективности научных исследований и качества образования». Руководство проектом «Финансово-правовые механизмы обеспечения прозрачности ведения бизнеса» (2014–2016 гг.).

Выход в свет монографии «Конституционная реформа в современном мире» (сравнительно-правовое исследование) (Издательство «Наука РАН»), в которой проведено обобщение современного опыта конституционных реформ, что позволило не только их систематизировать, но и выделить из общей массы конституционных изменений.

2017 г.

Назначение сопредседателем Научного совета РАН по комплексным проблемам этничности и межнациональных отношений (Постановление Президиума РАН от 14 марта 2017 г. № 50).

23 ноября – доклад на заседании Научного совета РАН по комплексным проблемам этничности и межнациональным отношениям «Межнациональные отношения как объект научных исследований: состояние современной юридической науки».

Выход в свет 2-го издания монографии «Конституционная реформа в современном мире» (Издательство ИНФРА-М).

2018 г.

Инициирование и создание Центра фундаментальных исследований – завершающий этап по восстановлению ведущих позиций Института в теории государства и права, теории законотворчества (приказ по Институту от 4 декабря 2017 г. № 168-к).

4 апреля – инициирование и проведение Международной научно-практической конференции «Спорт в национально-правовом и международно-правовом измерении: актуальные проблемы» совместно с РАН и Ассоциацией юристов России.

Выход в свет Избранных трудов академика РАН Т.Я. Хабриевой (в десяти томах), рекомендованных к опубликованию на заседании Бюро Отделения общественных наук РАН.

Развитие научной дипломатии, международное признание

2003 г.

Приглашена на должность профессора факультета права Университета Париж I Пантеон-Сорбонна (Франция).

2004 г.

Избрана вице-президентом Международного союза юристов.

2005 г.

20 октября – награждение Почетным знаком Института державы и права им. В.М. Корецкого (Украина).

2006 г.

Назначение членом экспертного совета Всемирной организации «Объединенные города и местные власти», координатором научных исследований развития местного управления в государствах Евразии при подготовке Первого Всемирного доклада «О децентрализации и демократии на местах», опубликованного под эгидой ООН (Decentralization and local democracy in the world. First UCLG Global Report. Barcelona, 2008).

Май – инициирование и проведение совместно с Посольством Франции в Российской Федерации Международной научно-практической конференции «Исполнение решений иностранных судов».

2007 г.

Издание монографии «Национально-культурная автономия в Российской Федерации» на болгарском языке («Националнокултурната автономия в Руската федерация». Монография. София: Университетско издателство «Св. Климент Охридски»).

Апрель – участие в заседании Межправительственной Российско-Болгарской комиссии по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству (г. София, Болгария). Презентация первого после распада СССР перевода Конституции России на болгарский язык с предисловием Т.Я. Хабриевой на болгарском языке. Презентация

монографии «Национально-культурная автономия в Российской Федерации» на болгарском языке.

Чтение лекций в Софийском университете им. Св. Климента Охридского и Государственном университете г. Велико-Тырново.

Участие в качестве официального международного наблюдателя за проведением выборов Президента Республики Узбекистан по приглашению Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан.

За активное участие в научном обеспечении развития законодательства Российской Федерации и в укреплении престижа российской юридической науки на международном уровне награждение Почетной грамотой Правительства Российской Федерации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 октября 2007 г. № 1425-р).

2008 г.

Включение в Научный совет Фонда континентального права при Министерстве юстиции Франции, созданного для сохранения континентальных традиций и ценностей права (Париж, Франция).

Избрание членом-корреспондентом Международной академии сравнительного права.

Февраль-март – продолжение чтения лекций аспирантам и магистрантам Университета Париж-I Пантеон-Сорбонна в качестве приглашенного профессора факультета права Университета Париж I Пантеон-Сорбонна (Франция).

2009 г.

Издание монографии «Теория современной конституции» на болгарском языке («Теория на съвременната конституция»). Монография. София: Университетско издательство «Св. Климент Охридски».

Октябрь – участие во Второй конференции юристов Средиземноморья, организованной Фондом континентального права при Министерстве юстиции Франции (Каир, Египет).

2010 г.

Избрание членом-корреспондентом Международной академии сравнительного права – одного из старейших и самых авторитетных международных объединений юристов.

1 марта – участие в Форуме лидеров российского и французского бизнеса в Париже (Франция). Инициирование и организация круглого стола «Юридические аспекты поддержки инноваций в экономическом развитии» совместно с Российским союзом промышленников и предпринимателей, Mouvement des Entreprises de France (MEDEF) и Университетом Париж I Пантеон-Сорбонна (Париж, Франция).

Представление национального доклада по Российской Федерации на XVIII Международном конгрессе сравнительного права (Организаторы Международная академия сравнительного права (International Academy of Comparative Law) и Американское общество сравнительного права (American Society of Comparative Law)).

2011 г.

Июль-август – чтение лекций в качестве приглашенного профессора в Международной антикоррупционной академии (Лаксенбург, Австрия). Вручение диплома Лучшего преподавателя Международной антикоррупционной академии.

Доклад на Международной научно-практической конференции «Государство и личность: 20 лет развития Казахстана по пути прогресса» (Астана, Казахстан).

Доклад на пленарном заседании Российско-китайского экономического форума на тему «Правовые факторы развития инвестиционного климата» (Шанхай, Китай), а также на конференции «Национальные правовые традиции в истории о современном развитии Китая и России» в Университете Ренмин (Пекин, Китай).

2012 г.

Чтение лекций в качестве приглашенного профессора в Университете Париж I Пантеон-Сорбонна.

2013 г.

Назначение членом Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы).

Избрание в Бюро и Научный совет Венецианской комиссии Совета Европы. Впервые представитель Российской Федерации вошел в состав методологического органа Комиссии.

Инициирование создания на базе Института постоянно действующего Секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) (поручения Президента РФ от 19 апреля 2013 г. № Пр-885 и Председателя Правительства РФ № ДМ-П17-2822).

За большие заслуги в развитии российской государственности и популяризации достижений отечественной юриспруденции за рубежом награждение Орденом Дружбы (Указ Президента Российской Федерации от 8 мая 2013 г. № 479).

Встреча с Президентом Республики Армения, участие в мероприятиях, посвященных 70-летию Национальной Академии Наук Армении

(доклад «Конституционные идеалы и реалии современного конституционного законодательства»).

Презентация монографии «Правосудие в современном мире» («Justice in the Modern World»), опубликованной на английском языке, во Франко-Российском правовом обществе (SOCIETE JURIDIQUE FRANCO-RUSSIE) (Париж, Франция).

2014 г.

Назначение докладчиком на очередной сессии Венецианской комиссии Совета Европы по проекту Концепции конституционной реформы Армении.

Представление на заседаниях сессий Венецианской комиссии Совета Европы комментариев к проекту заключения по проекту концепции конституционных реформ Республики Армения, а также по сравнительному исследованию Венецианской комиссии «Свобода мирных собраний в Европейских государствах».

2015 г.

Назначение докладчиком и представление на заседаниях сессий Венецианской комиссии Совета Европы комментариев:

к проекту совместного заключения Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ по Закону Украины от 9 апреля 2015 г. № 317-VIII «Об осуждении коммунистического и национал-социалистического (нацистского) режимов и запрет пропаганды и символики»;

проекту изменений в Конституцию Республики Армения;

второму предварительному проекту заключения Венецианской комиссии по проекту изменений в Конституцию Республики Армения;

проекту предварительного заключения по проекту изменений в главы 1-7 и 10 Конституции Республики Армения;

проекту глав 1-3 Конституции Республики Армения;

проекту изменений в Конституцию Республики Армения (главы 4, 5, 6, 7, 10);

проекту новой редакции первых трех глав Конституции Республики Армения.

23 апреля – презентация Программы международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР), которая послужила началом для сотрудничества с Международной Антикоррупционной Академией (ИАСА) (29 апреля 2014 г. в Москве подписан Меморандум о взаимопонимании между Международной антикоррупционной академией и Институтом) и другими зарубежными экспертными сообществами.

24 февраля – награждение Медалью «Конституция Казахстана. 20 лет».

26 ноября – награждение Медалью «За укрепление парламентского сотрудничества» Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств.

2016 г.

Назначение докладчиком и представление на заседаниях сессий Венецианской комиссии Совета Европы комментариев к проекту Закона Республики Казахстан «Об административных процедурах» (новая редакция), законопроекту о внесении изменений в Конституцию Республики Кыргызстан CDL-PL(2016)009.

18 мая – за вклад в укрепление и развитие межгосударственных отношений, формирование единого правового поля на евразийском пространстве присуждение Премии Петербургского международного юридического форума «За вклад в развитие правовой интеграции на Евразийском пространстве».

2017 г.

Переизбрание в качестве члена Венецианской комиссии Совета Европы.

Назначение докладчиком и представление на заседаниях сессий Венецианской комиссии Совета Европы комментариев:

к законопроекту «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» (от 11 января 2017 г.);

проекту конституционного закона Республики Армения «О референдуме»;

заклучению на проект Закона Республики Казахстан «Об административных процедурах»;

статье 7 Закона Украины от 5 сентября 2017 г. № 2145-VIII «Об образовании».

Избрание действительным членом Международной академии сравнительного права.

2018 г.

Включение в состав редакционной коллегии журнала *Comparative Law Review* (Иран).

Выход в свет монографии «Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование» на персидском языке (Издательство Университета Мофид (г. Кум, Иран)).

Верность истокам

2005 г.

29 августа – награждение государственной наградой – медалью «В память 1000-летия Казани» Республики Татарстан.

2010 г.

Включение в состав Попечительского совета Казанского федерального университета.

2012 г.

6 марта – вручение муниципальной награды «Внесение в Книгу Почета Казани».

2013 г.

10 июня – за заслуги в укреплении законности и правопорядка, защите прав и законных интересов граждан, активную общественную деятельность присвоение почетного звания «Заслуженный юрист Республики Татарстан».

2014 г.

Избрание председателем Региональной общественной организации «Землячество Татарстана».

2015 г.

Включение в состав Совета при Президенте Республики Татарстан по образованию и науке (Указ Президента Республики Татарстан от 7 февраля 2015 г. № УП-105).

2016 г.

Избрание Почетным членом Академии наук Республики Татарстан.

Справочная информация

Том 1

1. Телеологическое (целевое) толкование советского закона
2. Толкование Конституции Российской Федерации
3. Венецианская комиссия как субъект интерпретации права

Том 2

1. Конституционный контроль
2. Правовая охрана конституции
3. Теория современной конституции

Том 3

1. Национально-культурная автономия в Российской Федерации
2. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование

Том 4

Миграционное право России: теория и практика

Том 5

1. Конституционная реформа в современном мире
2. «Цветные революции» и «арабская весна» в конституционном измерении

Том 6

1. Теория толкования права
2. Теория правотворчества. Концепции развития законодательства

Том 7

Теория конституции

Том 8

1. Федерализм и вопросы этно-культурного самоопределения
2. Миграционное право
3. Глобализация и интеграционные процессы

Том 9

1. Институты государственной власти и местного самоуправления
2. Парламентское право
3. Правосудие

Том 10

1. Право и экономика
2. Право и антикоррупционная политика

Научное издание

Талия Ярулловна Хабриева

Избранные труды в 10 томах

Том 1

Монографии

**ТЕЛЕОЛОГИЧЕСКОЕ (ЦЕЛЕВОЕ)
ТОЛКОВАНИЕ СОВЕТСКОГО ЗАКОНА**

**ТОЛКОВАНИЕ КОНСТИТУЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ
КАК СУБЪЕКТ
ИНТЕРПРЕТАЦИИ ПРАВА**

Подписано в печать 10.04.2018.
Формат 60х90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Minion Pro.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 35,0.
Тираж 500 экз.

Оригинал-макет издания подготовлен в ИЗиСП

Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами
в ООО «ИПК Парето-Принт»,
170546, Тверская область,
Промышленная зона Боровлево-1, комплекс №3А,
www.pareto-print.ru
Заказ № 0000/00

Распространяется безвозмездно

Российская академия наук