

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2022.97.59.004

Реформа конституционного суда РФ 2020 года в контексте европейского опыта

Савастлеев Андрей Андреевич

Консультант отдел мониторинга и методологии исполнения судебных актов,
юридическое управление,
Федеральное казначейство;
Нижегородский институт управления,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,
603950, Российская Федерация, Нижний Новгород, пр. Гагарина, 46;
e-mail: aasavastleev@yandex.ru

Аннотация

Объектом исследования данной статьи является Конституционный Суд РФ, предметом исследования – специфика конституционного судопроизводства с учетом поправок в Конституцию. В статье рассматриваются поправки 2020 года, внесенные в Конституцию Российской Федерации, связанные с реформированием Конституционного суда в России. Автор кратко освещает историю появления и эволюцию системы конституционного судопроизводства в России. В работе рассматриваются изменения в структуре Конституционного Суда, их особенности. Особое внимание в работе уделяется сравнительному анализу правоведов по проблеме снижения числа судей Конституционного Суда и увеличения нагрузки на Конституционный суд после конституционной реформы. В статье проведен анализ международного опыта деятельности Европейских конституционных судов и Конституционного суда в Российской Федерации. Автор воздерживается от поспешных выводов о последствиях данной реформы. При этом, по мнению автора, реформа Конституционного Суда вызвана объективными причинами. Новизна исследования заключается в том, что автор проводит анализ международного опыта деятельности Европейских конституционных судов (Германии и Италии) и Конституционного суда в Российской Федерации. Автор выделяет положительные аспекты данной реформы, в отличие от большинства юристов, занимавшихся изучением данного вопроса. Особым вкладом автора в исследование темы является сравнительный анализ работы Конституционных судов Италии и Германии с работой Конституционного Суда РФ и возможное применение европейского опыта работы судов в России.

Для цитирования в научных исследованиях

Савастлеев А.А. Реформа конституционного суда РФ 2020 года в контексте европейского опыта // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 12А. С. 59-65. DOI: 10.34670/AR.2022.97.59.004

Ключевые слова

Конституционный суд, судебная реформа, поправки, двухпалатная система, сокращение судей.

Введение

В 2020 году в России была проведена конституционная реформа. В конституцию РФ были внесены различные поправки, которые затронули судебную систему Российской Федерации. В данной статье мы рассмотрим одну из поправок, связанную с Конституционным судом России, а именно, с сокращением количества судей Конституционного суда с 19 до 11. Большинство специалистов крайне критично отнеслись к данной поправке. В связи с этим, для объективной оценки данной поправки рассмотрим и проанализируем деятельность конституционных судов Европейских государств (Италии, Германии).

Основная часть

15 января 2020 г. Президент России Владимир Владимирович Путин, обращаясь к Федеральному собранию, отметил, что в Конституцию необходимо внести изменения, которые в дальнейшем поспособствуют развитию нашей страны на долгие годы. Президентом были обозначены несколько направлений модернизации Конституции, в том числе реформирование Конституционного суда.

Конституционный суд является одним из важнейших судов судебной системы РФ. Согласно ст. 125 Конституции РФ, Конституционный суд является высшим судебным органом конституционного контроля в РФ. Стоит отметить, что высший орган конституционного контроля неоднократно подвергался структурным изменениям [Дмитриева, www].

Конституционный суд изначально появился в 1991 г. – это был Конституционный суд РСФСР. В 1991 г. в него входило 13 человек. Но закон «О Конституционном Суде РСФСР» предусматривал, что общее число судей может составлять 15 человек. В 1993 г. согласно принятой Конституции РФ число судей выросло до 19. Важной особенностью Конституционного суда было то, что он имел двухпалатную структуру. Данная структура существовала до 2010 г. и позволяла специализироваться на различных видах дел. Если одна палата рассматривала вопросы, связанные с публичным правом, то другая – с частным правом. Наиболее важные и сложные вопросы рассматривались Конституционным судом в полном составе 19 судей. По мнению доцента Балтийского федерального университета им. Иммануила Канта, члена квалификационной коллегии судей Калининградской области А.В. Саленко, ликвидация двухпалатной системы не имела содержательного обоснования и не исчерпала себя [Рожкова, 2020, 189]. Однако ответ на этот вопрос дал председатель Конституционного суда В. Д. Зорькин в своей статье, опубликованной на сайте Конституционного суда. В ней он объясняет, что разделение судей Конституционного суда на палаты было необходимым для ускорения судопроизводства, однако с введением нормы о проведении слушаний без вызова сторон «всякая необходимость в разделении КС на палаты отпала» [Зорькин, www].

В 2020 г. число судей в результате конституционной реформы сократилось с 19 до 11. Большинство ученых-правоведов резко отрицательно отзываясь об этом изменении. Во-первых, удивление вызывает полное отсутствие какого-либо объяснения такого решения. По

мнению юриста Ольги Подоплеловой, отсутствие формального обоснования сокращения числа судей грубейшим образом нарушает процедуру принятия конституционных поправок [Рожкова, 2020, 200]. Во-вторых, сокращение числа судей может привести к негативным последствиям.

Так, например, профессор кафедры конституционного и муниципального права МГЮА Светлана Нарутто считает, что уменьшение числа судей приведет к тому, что в КС будет не хватать специалистов в узких отраслях права. «Законодательство сейчас развивается быстро, и мы за этим не успеваем. 19 – это хорошее число, суд не должен быть карманным, управляемым» [Итоги-2020..., www]. По мнению М.А. Федотова, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации, возрастет нагрузка на Секретариат Суда, и, возможно, его роль в судебном процессе, который имеет характер конституционного процесса, заметно повысится. Это мнение разделяет Юрист Ольга Подоплелова, отмечая, что увеличение нагрузки на Секретариат Суда сделает его «главным фильтром обращений» [там же].

Однако вопрос об увеличении нагрузки на Конституционный суд может и не стоять, поскольку одной из поправок, внесенных в Конституцию, стала поправка к статье 125 п. 4. Конституционный суд проверяет обращения по жалобам, связанным с нарушением прав и свобод граждан только в том случае, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты. То есть, иными словами, суд не станет рассматривать обращения гражданина, если он не обращался в более низкие инстанции. В связи с этим можно говорить, что роста нагрузки на Конституционный суд может и не быть. Еще один важный аспект, на который обращает внимание А. В. Саленко, заключается в том, что сокращение количества судей до 11 – это не предел, возможно сокращение количества судей Конституционного суда до 6. А это, по его мнению, серьезно снизит скрупулезность изучения дел, а также грубо нарушит принцип независимости и самостоятельности судебной власти в системе принципа разделения властей [Рожкова, 2020, 201].

Стоит отметить, что не все специалисты негативно оценивают решение по вопросу сокращения числа судей. Полномочный представитель Правительства Российской Федерации в высших судебных инстанциях, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации М.Ю. Борщевский полагает, что, поскольку вместо 19 судей, которые должны были быть в составе Конституционного суда, уже очень долгое время 15 судей и новые не назначались, это означает не что иное, как то, что решение о сокращении количества судей планировалось давно. Также М.Ю. Борщевский отмечает, что неважно, сколько судей в Конституционном суде – 19 или 11, добавляя при этом «что не один и не три». Борщевский указывает на то, чтобы «полифония мнений была достаточно широкая» [Борщевский, www].

Таким образом, М.Ю. Борщевский обращает внимание на то, что не так важно количество судей, как их качественный состав. В связи с этим, мы можем предположить, что данная поправка направлена в определенной степени на повышение качества работы суда и борьбу с геронтократией.

Для пояснения данной точки зрения обратимся к Федеральному конституционному закону от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2021) «О Конституционном Суде Российской Федерации». Согласно данному закону, судьей Конституционного суда Российской Федерации может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший ко дню назначения возраста не менее сорока лет, с безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж

работы по юридической профессии не менее пятнадцати лет, обладающий признанной высокой квалификацией в области права. Срок полномочий судей Конституционного суда ограничен возрастом, то есть полномочия судей прекращаются по достижению ими возраста 70 лет. На сегодняшний день Конституционный суд состоит из 12 судей, средний возраст которых 66 лет. Сокращение числа судей приведет к увеличению нагрузки на Конституционный суд, что может сказаться на омоложении судебных кадров.

Международный опыт работы Конституционных судов Европейских стран. Рассмотрев вопрос, связанный с сокращением количества судей Конституционного Суда России, нам необходимо обратиться к международному опыту деятельности Европейских конституционных судов. В качестве основных примеров рассмотрим деятельность конституционных судов Германии и Италии. Выбор этих государств обусловлен тем, что судебная система этих стран имеет достаточно богатый и успешный опыт существования.

В целом ситуация по количеству судей конституционных судов Европы выглядит следующим образом: Украина – 18 судей, Германия – 16 судей, Чехия, Италия и Польша – по 15 судей, Португалия – 13 судей, Болгария и Испания – 12 судей, Австрия – 12 членов и 6 заместителей судей [Хабриева, 2016, 235].

Как видно из приведенных данных по количеству судей Конституционного суда, мы находимся в конце списка. Но, при этом, стоит отметить эффективность работы европейских конституционных судов. Сопредседатель рабочей группы по подготовке конституционных поправок Талия Хабриева, ссылаясь на европейский опыт работы Конституционных судов, отметила, что «У нас 40 постановлений КС в год в среднем. Европейские конституционные суды выносят в год от 200 до нескольких тысяч решений. КС ФРГ, например, рассматривает 5,5 тыс. дел в год. Увеличение нагрузки, конечно, будет, но не настолько катастрофичное» [там же]. Таким образом, Хабриева отмечает высокую эффективность Конституционного суда ФРГ (ФКС). Но, важным моментом здесь является не количество судей, а сама организация работы Конституционного суда ФРГ. Во-первых, Конституционный суд ФРГ имеет двухпалатную структуру, а именно, делится на два сената по 8 судей в каждом. Основную часть решений конституционного контроля принимает первый сенат. Важным моментом является тот факт, что для разгрузки сенатов создаются специальные палаты, имеющие в своем составе по три судьи. В основном их деятельность связана с подготовкой решений для судей по конституционным жалобам. Они принимают решение о допустимости проекта решения судьи и о принятии к рассмотрению конституционных жалоб без устных переговоров и единодушно. В исключительных случаях они могут удовлетворять конституционные жалобы вместо сената.

Судьей Федерального Конституционного суда Германии может стать гражданин старше 40 лет, имеющий диплом юриста, либо имеющий соответствующую квалификацию на должность судьи. Судьи ФКС ФРГ избираются сроком на 12 лет, при этом предельный возраст – 68 лет, для обеспечения независимости судей. Ограниченность срока деятельности способствует обновлению суда [Саленко, 2020, 97].

Судебная структура Конституционного суда Италии несколько отличается от системы ФРГ. Здесь судьи избираются сроком на 9 лет, предельный возраст для судей отсутствует, но, при этом, так же, как и в ФРГ, судьи не могут быть переизбраны [Федотов, [www](http://www.fedotov.ru), 17].

Таким образом, на наш взгляд, основной причиной успеха деятельности конституционных судов Европы является ротация кадров и грамотная организация деятельности конституционных судов.

Заключение

В настоящей статье была предпринята попытка рассмотреть проблемный аспект судебной реформы 2020 года, связанный с сокращением количества судей Конституционного суда РФ. По мнению многих ученых, данная реформа подрывает независимость судебной власти в современной России.

Безусловно, серьезным упущением государственной власти стало отсутствие детального и убедительного обоснования необходимости данных мер.

Но, несмотря на резкую критику, в большинстве своем со стороны ученых-правоведов, существует и иное мнение относительно проводимых изменений.

Безусловно, пока еще рано говорить о каких-либо позитивных или негативных результатах судебной реформы. Но, курс, взятый, по нашему мнению, на омоложение кадров, является верным. Кроме того, на наш взгляд, необходимо учитывать и применять европейский опыт деятельности конституционных судов. А именно, проводить политику омоложения кадрового состава, проводить более частую ротацию судейского корпуса, рассмотреть возможность восстановления двухпалатной структуры Конституционного суда, а также вспомогательных органов судебных палат по примеру опыта Германии.

Библиография

1. Борщевский: количество судей в составе Конституционного суда не является принципиальным. URL: <https://tass.ru/obschestvo/7563993>
2. Дмитриева А. Сколько судей должно быть в Конституционном Суде. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/02/06/822365-skolko-sudei>
3. Зорькин В.Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика Выступление Председателя КС РФ. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=82>
4. Итоги-2020: главные позиции Конституционного суда. URL: <https://paso.ru/press-czentr/novosti-i-sobyitiya/itogi-2020-glavnyie-poziczii-konstitucionnogo-suda.html>
5. Конституция Российской Федерации, ст.125 (принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 01.07.2020 №11-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 01.07.2020 №11-ФКЗ).
6. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020.
7. Рожкова Е. Одиннадцать судей Конституции. Рабочая группа определила состав КС. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4242932>
8. Саленко А.В. Конституционная реформа 2020 и судебная власть: проблемы независимости и самостоятельности // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2020. Том 6. № 3 (23). С. 188-211.
9. Трифонов С.Г. Конституционно-правовой статус Федерального Конституционного суда ФРГ и земельных конституционных судов и их место в системе органов государственной власти // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского Юридические науки. 2020. Т. 6 (72). № 2. С. 92-101.
10. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21.07.1994 (ред. от 01.07.2021).
11. Федотов М.А. Что бы я поправил в поправках? URL: https://echo.msk.ru/blog/fedotov_m/2582262-echo/
12. Хабриева Т.Я. (ред.) Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии. 2016. С. 227-251.
13. Шашкова А.В. Состав Конституционного Суда Италии // Пробелы в российском законодательстве. 2021. № 7. С. 17-18.

Reform of the Constitutional Court of the Russian Federation in 2020 in the context of European experience

Andrei A. Savastleev

Consultant,
Department of Monitoring and Methodology of Enforcement of Judicial Acts,
Legal Department of Federal Treasury;
Nizhny Novgorod Institute of Management,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
603950, 46, Gagarina ave., Nizhny Novgorod, Russian Federation;
e-mail: aasavastleev@yandex.ru

Abstract

The object of research is the Constitutional Court of the Russian Federation, the subject of research is the specifics of constitutional legal proceedings, considering amendments to the Constitution. The article discusses 2020 amendments made to the Constitution of the Russian Federation related to the reform of the Constitutional Court. The author briefly covers the history of the emergence and evolution of the system of constitutional justice in Russia. The paper considers changes in the structure of the Constitutional Court. Particular attention is paid to a comparative analysis of jurists on the problem of reducing the number of judges of the Constitutional Court and increasing the burden on it after the reform. The article analyzes the international experience of the activities of Constitutional Courts in Europe and Russian Federation. The author refrains from hasty conclusions about the consequences of this reform. At the same time, he concludes that the reform of the Constitutional Court was caused by objective reasons. The novelty of the study lies in the fact that the author analyzes the international experience of the activities of the European constitutional courts and the Constitutional Court in the Russian Federation. The author highlights the positive aspects of this reform. The author's special contribution to the study of the topic is a comparative analysis of the work of the Constitutional Courts of Italy and Germany with the work of the Constitutional Court of the Russian Federation and the possible application of the European experience of the courts in Russia.

For citation

Savastleev A.A. (2021) Reforma konstitutsionnogo suda RF 2020 goda v kontekste evropeiskogo opyta [Reform of the Constitutional Court of the Russian Federation in 2020 in the context of European experience]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (12A), pp. 59-65. DOI: 10.34670/AR.2022.97.59.004

Keywords

Constitutional Court, judicial reform, amendments, bicameral system, reduction of judges.

References

1. *Borshchevskii: kolichestvo sudei v sostave Konstitutsionnogo suda ne yavlyatsya printsipial'ny* [Borshchevsky: the number of judges in the composition of the Constitutional Court is not fundamental]. Available at: <https://tass.ru/obschestvo/7563993> [Accessed 12/12/2021]

2. Dmitrieva A. *Skol'ko sudei dolzhno byt' v Konstitutsionnom Sude* [How many judges should be in the Constitutional Court]. Available at: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/02/06/822365-skolko-sudei> [Accessed 12/12/2021]
3. *Federal'nyi konstitutsionnyi zakon «O Konstitutsionnom Sude Rossiiskoi Federatsii» ot 21.07.1994 (red. ot 01.07.2021)* [Federal constitutional law “On the Constitutional Court of the Russian Federation” dated July 21, 1994 (as amended on July 1, 2021)].
4. Fedotov M.A. *Chto by ya popravil v popravkakh?* [What would I fix in the amendments?]. Available at: https://echo.msk.ru/blog/fedotov_m/2582262-echo/ [Accessed 12/12/2021]
5. *Itogi-2020: glavnye pozitsii Konstitutsionnogo suda* [Results-2020: the main positions of the Constitutional Court]. Available at: <https://paso.ru/press-czentr/novosti-i-sobyitiya/itogi-2020-glavnyie-poziczii-konstitucionnogo-suda.html> [Accessed 12/12/2021]
6. Khabrieva T.Ya. (ed.) *Venetsianskaya komissiya o konstitutsiyakh, konstitutsionnykh popravkakh i konstitutsionnom pravosudii* [Venice Commission on Constitutions, Constitutional Amendments and Constitutional Justice].
7. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii, st.125 (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 №7-FKZ, ot 05.02.2014 №2-FKZ, ot 01.07.2020 №11-FKZ, ot 30.12.2008 №7-FKZ, ot 05.02.2014 №2-FKZ, ot 01.07.2020 №11-FKZ* [The Constitution of the Russian Federation, Article 125 (adopted by popular vote on 12.12.1993 (subject to amendments introduced by the Laws of the Russian Federation on Amendments to the Constitution of the Russian Federation of 30.12.2008 No. 7-FKZ, of 05.02.2014 No. 2-FKZ, No. 11-FKZ dated December 30, 2008, No. 2-FKZ dated 05.02.2014, No. 11-FKZ dated 07.01.2020)].
8. *Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 15.01.2020* [Address of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 01/15/2020].
9. Rozhkova E. *Odinnadsat' sudei Konstitutsii. Rabochaya gruppа opredelila sostav KS* [Eleven judges of the Constitution. The working group determined the composition of the CC]. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/4242932>
10. Salenko A.V. (2020) *Konstitutsionnaya reforma 2020 i sudebnaya vlast': problemy nezavisimosti i samostoyatel'nosti* [Constitutional reform 2020 and the judiciary: problems of independence and autonomy]. *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Sotsial'no-ekonomicheskie i pravovye issledovaniya* [Bulletin of the Tyumen State University. Socio-economic and legal research], 6, 3 (23), pp. 188-211.
11. Shashkova A.V. (2021) *Sostav Konstitutsionnogo Suda Italii* [Composition of the Italian Constitutional Court]. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve* [Gaps in Russian legislation], 7, pp. 17-18.
12. Trifonov S.G. (2020) *Konstitutsionno-pravovoi status Federal'nogo Konstitutsionnogo suda FRG i zemel'nykh konstitutsionnykh sudov i ikh mesto v sisteme organov gosudarstvennoi vlasti* [Constitutional and legal status of the Federal Constitutional Court of Germany and land constitutional courts and their place in the system of public authorities]. *Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V.I. Vernadskogo Yuridicheskie nauki* [Crimean Federal University News. Legal Science], 6 (72), 2, pp. 92-101.
13. Zor'kin V.D. *Konstitutsionnyi Sud Rossii: doktrina i praktika Vystuplenie Predsedatelya KS RF* [The Constitutional Court of Russia: Doctrine and Practice Speech by the Chairman of the Constitutional Court of the Russian Federation]. Available at: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=82> [Accessed 12/12/2021]