

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИИ: ГЕНЕЗИС, ЭВОЛЮЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ПЕРИОДА

© 2015 г. Роман Евгеньевич Карасев¹

Аннотация: предметом исследования в настоящей статье выступает институт конституционного контроля в России. Автор рассматривает понятие и сущность данного института, а также его становление и развитие. Дается авторская дефиниция конституционного контроля в Российской Федерации. Показаны некоторые проблемы конституционного контроля, возникающие на современном этапе его развития. Объектом исследования являются нормативно-правовые акты, регламентирующие полномочия конституционно-надзорных органов СССР, а также полномочия Конституционного Суда РСФСР и РФ. Автор пришел к выводу, что в настоящее время в России окончательно сформировался институт судебного конституционного контроля, берущий свое начало из советской эпохи, для которой характерен надзор за соответствием нормативно-правовых актов Основному Закону. Существующие на сегодняшний день проблемы отечественного конституционного контроля иллюстрируют необходимость дальнейшего совершенствования и развития данного института в рамках общей задачи построения правового и социального государства и гражданского общества.

Annotation: the subject of study in this paper is the institution of constitutional control in Russia. The author examines the concept and essence of this institution, as well as its formation and development. Given the author's definition of the constitutional control in the Russian Federation. Some problems of constitutional control that occur at the present stage of its development. The object of the study are legal acts regulating the powers of the constitutional and regulatory authorities of the USSR, as well as the powers of the Constitutional Court of the Russian Federation and the Russian Federation. The author came to the conclusion that at the present time in Russia finally formed institution of judicial constitutional review, originating from the Soviet era, which is characterized by overseeing the compliance of legal acts the Basic Law. The existing problems of domestic constitutional review illustrates the need for further improvement and development of this institution in the common task of building a legal and social state and civil society.

Ключевые слова: конституционный контроль, конституция, нормоконтроль, судебный контроль, Конституционный Суд, правовое развитие, права, свободы, правовое государство, гражданское общество.

Key words: constitutional review, the Constitution, compliance assessment, judicial review, the Constitutional Court, legal development, rights, freedom, rule of law, civil society.

Эволюция российской государственности, возникновение и развитие научных идей и представлений о правах и свободах человека и гражданина привели к необходимости обеспечения надлежащего уровня защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Наиболее значимым институтом, обеспечивающим такую защиту, стала судебная власть, особое место в которой занимает Конституционный Суд РФ. Данный орган конституционного контроля играет одну из важнейших ролей в современной жизни общества. Как справедливо отмечает В.Д. Зорькин, «масштаб стоящих перед Конституционным Судом РФ задач во многом определяется особым местом этого государственно-правового института в системе разделения властей»². Учитывая особую роль и место данного органа в системе защиты прав и свобод человека и гражданина, представляется актуальным исследовать становление и развитие отечественного института конституционного контроля и обозначить некоторые проблемы, существующие на сегодняшний день.

Однако, прежде чем перейти к анализу эволюции конституционного контроля в Российской Федерации, необходимо исследовать сущность конституционного контроля как особого вида нормоконтроля.

С.В. Никитин отмечает, что «контроль судов общей юрисдикции и арбитражных судов за законностью (правомерностью) нормативных правовых актов (судебный нормоконтроль) представляет собой одно из проявлений контрольной функции судебной власти в сфере нормотворчества. Реализация судебных полномочий по проверке нормативных предписаний позволяет судебной власти поддерживать баланс между законодательной и исполнительной ветвями власти, ее федеральным, региональным и муниципальным уровнями, а также является важнейшим средством сохранения равновесия всей нормативно-правовой системы»³.

Полагаем необходимым подробнее остановиться на понятии и сущности конституционного контроля как наивысшей формы нормоконтроля.

Правовой основой осуществления конституционного контроля является ст. 125 Конституции РФ, а также Федераль-

¹ Аспирант кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета (E-mail: postservice_91@mail.ru).

² Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России. М., 2015. С. 160.

³ Никитин С.В. Роль правовых позиций Конституционного Суда РФ в развитии судебного нормоконтроля // Журнал рос. права. 2011. № 10. С. 56.

ный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации” от 21 июля 1994 г.⁴ Статья 1 указанного Закона определяет Конституционный Суд РФ как судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. В ст. 3 установлено, что Суд осуществляет свои полномочия в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ наряду с Президентом РФ, Федеральным Собранием и Правительством РФ является особым конституционным органом государственной власти. Это обусловлено ролью Суда как гаранта Конституции РФ, его функцией «по осуществлению политико-правовой интеграции, а также получивших закрепление в Конституции РФ (п. “е” ст. 83, ч. 3 ст. 100, п. “ж” ч. 1 ст. 102, ст. 125, ч. 1, 3 ст. 128) определяющих элементов его статуса – численного состава и порядка формирования, компетенции, юридической характеристики решений и правовой основы деятельности. В известном смысле, обеспечивая верховенство Конституции – акта, принятого всенародным голосованием, КС РФ является выразителем и носителем власти народа»⁵.

Таким образом, Конституционный Суд занимает особое правовое положение в системе органов государственной власти Российской Федерации, отличное от положения иных судебных органов и обусловленное особой ролью Конституционного Суда в обеспечении верховенства Конституции, охране основ конституционного строя, защите основных прав и свобод человека и гражданина путем осуществления конституционного контроля.

В юридической литературе отсутствует единство в определении понятия “конституционный контроль”. Так, под конституционным контролем может пониматься “любая форма проверки на соответствие конституции актов и действий органов публичной власти, а также общественных объединений, осуществляющих публичные функции или созданных (формально и/или фактически) для участия в осуществлении публичной власти”⁶.

По мнению Н.В. Витрука, конституционный контроль – это специфическая функция лишь компетентных органов публичной власти по обеспечению верховенства конституции в системе нормативных актов, ее прямого, непосредственного действия в деятельности субъектов общественных отношений на всей территории государства⁷.

Ю.Л. Шульженко определяет конституционный контроль как “деятельность компетентных государственных органов по проверке, выявлению, констатации и устранению несоответствий нормативных актов конституции, законам, в ходе которой эти органы полномочны отменять обнаруженные несоответствия”⁸.

С.А. Авакьян понимает под конституционным контролем специальный вид государственной деятельности, направленный на обеспечение правильного применения конституции и обусловленных ею законов, на защиту закрепленного в них конституционного строя государства⁹.

На основе приведенных определений и с учетом положений Конституции РФ и Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” представляется обоснованным определять конституционный контроль в Российской Федерации как деятельность Конституционного Суда РФ по проверке, выявлению, констатации и устранению несоответствий нормативных актов Конституции РФ в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства Конституции РФ в системе нормативных актов, ее прямого, непосредственного действия в деятельности субъектов общественных отношений на всей территории государства.

Однако заметим, что при осуществлении конституционного контроля необходимо учитывать не только нормы закона, но и исторический и социальный контекст современной жизни, т.е. той среды, где применяются законы, проверяемые на соответствие Конституции РФ, и сама Конституция РФ. В этой связи следует согласиться с В.Д. Зорькиным, который отмечает, что защита Конституции не может происходить в отрыве от реальной государственности, от общественной ситуации, обусловленной целым комплексом исторических и геополитических факторов¹⁰.

Думается, что институт конституционного контроля есть наивысшая форма нормоконтроля, поскольку судебные акты Конституционного Суда РФ носят общеобязательный характер и принимаются по вопросам о соответствии нормативно-правовых актов Конституции РФ. Судебный нормоконтроль находится на более низком по юридической силе уровне: суды общей юрисдикции и арбитражные суды могут принимать решения о признании нормативно-правового акта не соответствующим акту более высокой юридической силы, но не Конституции РФ. Конституционный Суд осуществляет проверку нормативно-правовых актов с позиции соответствия их Конституции РФ, а суды общей юрисдикции и арбитражные суды – с позиции соответствия нормативно-правовых актов федеральным законам и другим актам.

Таким образом, определившись с понятием и сущностью конституционного контроля, перейдем к анализу его становления и развития в России.

Впервые проблема конституционного контроля возникла после образования СССР как сложносоставного союзного государства. В силу значительной разветвленности и массивности государственного аппарата СССР существенно усложнилось и правотворчество, а также количество и объем нормативно-правовых актов.

Как отмечают исследователи, в середине 20-х годов в СССР насчитывалось 11 разрядов различных нормативных правовых актов (акты Союзного Съезда Советов, Центрального исполнительного комитета (ЦИК) СССР, Президиума ЦИК СССР и др.)¹¹.

⁴ См.: Росс. газ. 1994. 23 июля.

⁵ Комментарий к Федеральному конституционному закону “О Конституционном Суде Российской Федерации” (Постатейный) / Под ред. Г.А. Гаджиева. М., 2012 // СПС “КонсультантПлюс”.

⁶ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4-х т. / Отв. ред. Б.А. Страшун. Т. 1–2. М., 1996. С. 72.

⁷ См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.). Очерки теории и практики. М., 2001 // СПС “КонсультантПлюс”.

⁸ Шульженко Ю.Л. Самоохрана Конституции Российской Федерации. М., 1997 // Там же.

⁹ См.: Авакьян С.А. Проблемы теории и практики конституционного контроля и правосудия // Вестник МГУ. Сер. “Право”. 1995. № 4. С. 14.

¹⁰ См.: Зорькин В.Д. Указ. соч. С. 66.

¹¹ См.: Петренко Д.С. Взаимодействие органов власти Союза и союзных республик в сфере конституционного нормоконтроля на этапе становления СССР // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 4. С. 1–11 // СПС “КонсультантПлюс”.

В связи с неизбежностью коллизий в таком значительном массиве нормативных документов неминуемым стало появление в СССР нормоконтроля. При этом отмечается, что “в специфичных условиях советской союзной власти он отличался ярко выраженными особенностями, не имевшими зарубежных аналогов”¹².

Существенной особенностью правовой действительности советской эпохи являлось фактическое отсутствие судебного конституционного контроля, несмотря на упоминание такой функции судебной власти в нормативных документах СССР. Фактически судебные органы имели лишь полномочия консультационного характера, что позволяет говорить об осуществлении ими конституционного надзора, в то время как реальный конституционный контроль осуществлялся исполнительными органами государственной власти, находившимися под влиянием Коммунистической партии.

Учреждение Верховного Суда СССР с функцией высшего судебного контроля предусматривалось ст. 12 Договора об образовании Союза Советских Социалистических Республик¹³. Однако в данном документе отсутствовало какое-либо указание на осуществление Верховным Судом полномочий посредством конституционного контроля или надзора.

Впервые полномочие Верховного Суда СССР, связанное с конституционным надзором, было закреплено в Конституции СССР 1923 г. Так, в соответствии с п. “в” ст. 43 Основного Закона (Конституции) СССР к компетенции Верховного Суда СССР относилась дача заключений по требованию ЦИК СССР о законности тех или иных постановлений союзных республик с точки зрения Конституции¹⁴.

Данное полномочие Суда было именно надзорным, а не контрольным, так как Верховный Суд СССР не имел права самостоятельно аннулировать или по своему усмотрению сохранять нормы тех или иных актов союзных республик в корпусе действующего законодательства. Право принимать окончательное решение на этот счет принадлежало ЦИК СССР, лишь он мог приостанавливать или отменять декреты, постановления и распоряжения съездов советов, центральных исполнительных комитетов и других органов власти союзных республик¹⁵.

Согласимся с мнением В.Н. Шаповала, который отделяет конституционный контроль от конституционного надзора по юридической силе решений: в первом случае они обязательны и влекут утрату юридической силы проверяемого документа целиком или в части при противоречии Конституции, во втором случае решения носят рекомендательный характер и обращены только к органу, принявшему соответствующий акт¹⁶.

Один из крупнейших исследователей советского конституционализма 1920-х годов М.О. Рейхель, говоря о надзорном характере рассматриваемого полномочия, указывал, что “Верховный Суд Союза СССР является органом, не противо-

поставляемым ЦИКу СССР, а напротив того, непосредственно ему подчиненным и осуществляющим надзор за конституционностью действий других органов Союза ССР, кроме ЦИКа и его Президиума (и, конечно, Съезда Советов), органом, разъясняющим общесоюзные законы для верховных судов союзных республик, и, наконец, консультационным органом для дачи заключений по требованию Президиума ЦИКа о конституционности постановлений ЦИКов и СНК союзных республик и СНК Союза”¹⁷.

Следующим этапом в развитии судебного конституционного надзора в Советском Союзе стало принятие Положения о Верховном Суде СССР 1923 г.¹⁸ и Наказа Верховному Суду СССР 1924 г.¹⁹ с целью детализации и конкретизации положений Конституции СССР, посвященных Верховному Суду. С принятием указанных нормативных документов рамки полномочий, предоставленных высшей судебной инстанции Советского Союза в области конституционного надзора, несколько расширились.

Так, заключения по требованию ЦИК СССР могли давать не только о законности с точки зрения Конституции СССР тех или иных постановлений центральных исполнительных комитетов и советов народных комиссаров союзных республик, но и общесоюзного исполнительного и распорядительного органа – Совета Народных Комиссаров СССР (п/п. “б” п. “А” ч. 2 разд. I Положения о Верховном Суде СССР, п. 26 Наказа Верховному Суду СССР).

Помимо прочего Верховный Суд СССР получил право по собственной инициативе, по предложениям центральных органов союзных республик или прокурора Верховного Суда СССР вносить представления о приостановке и отмене постановлений, действий и распоряжений всех союзных органов (кроме ЦИК и его Президиума) по мотивам несогласованности таковых с Конституцией (п/п. “в” п. “А” ч. 2 разд. I Положения о Верховном Суде СССР, п. 27 Наказа Верховному Суду СССР).

При этом следует отметить, что высший судебный орган Советского Союза мог осуществлять конституционный надзор в отношении широкого круга нормативно-правовых актов.

Однако в действительности данные полномочия Верховного Суда практически не реализовывались. Союзные республики предпочитали ставить вопросы о несоответствии нормативно-правовых актов Основному Закону Советского Союза, руководствуясь ст. 35 Конституции СССР, непосредственно перед Президиумом ЦИК в силу рекомендательного характера заключений Верховного Суда²⁰. Так, в течение 1925–1926 гг. Президиумом ЦИК СССР было рассмотрено 33 республиканских протеста, 14 из которых были удовлетворены. При этом в Верховный Суд СССР за этот период не было ни одного обращения республик с инициативой по возбуждению вопросов конституционного надзора²¹.

Необходимо обратить внимание, что Верховный Суд СССР все-таки имел практику по проверке актов союзных республик на соответствие Конституции СССР по инициативе Президиума ЦИК СССР. Всего за первые два года суще-

¹² Там же.

¹³ См.: Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик (Принят на I Съезде Советов СССР 30 декабря 1922 г.) // Съезды Советов в документах. 1917–1936. Т. III. М., 1960. С. 18.

¹⁴ См.: Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик (утв. ЦИК СССР 6 июля 1923 г.) // СУ РСФСР. 1923. № 81. Ст. 782.

¹⁵ См.: Петухов Г.К. Общий надзор Верховного Суда СССР по Конституции 1924 г. // Сов. гос. и право. 1974. № 4. С. 120.

¹⁶ См.: Шаповал В.Н. Сущностные характеристики конституционного контроля // Конституционное правосудие. 2005. № 2 // СПС “КонсультантПлюс”.

¹⁷ Рейхель М.О. СССР. Очерки конституционных взаимоотношений советских республик. Ч. 1. Общая. Харьков, 1925. С. 124.

¹⁸ См.: Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 10. Ст. 311.

¹⁹ См.: СУ СССР. 1924. № 2. Ст. 25.

²⁰ См.: Петренко Д.С. Указ. соч.

²¹ См.: Дябло В.К. Судебная охрана конституций в буржуазных государствах и в Союзе СССР. М., 1928. С. 109.

твования Верховного Суда им было дано семь заключений о конституционности актов союзных республик²².

Идеи судебного конституционного контроля подвергались критике со стороны советских ученых и политических деятелей того времени. Так, нарком юстиции РСФСР П.И. Стучка, говоря о недопустимости существования судебного конституционного контроля, высказывал намерение «бороться против учреждения суда типа американского, уполномоченного судить даже о конституционности законодательных актов»²³. М.О. Рейхель отмечал следующее: «Естественно, что в условиях современной диктатуры пролетариата, только что выкованной в огне гражданской борьбы, в условиях сплошного окружения непримиримо враждебными капиталистическими державами, колоссального разрушения производительных сил и необходимости самых напряженных усилий для их восстановления и для обороны советских союзных республик федеральный суд американского образца для СССР был бы историческим анахронизмом. Ввиду этого Верховный Суд Союза ССР отнюдь не является органом разрешения конституционных споров между Союзом и союзными республиками»²⁴. В.К. Дябло также отрицал необходимость существования конституционной юстиции в СССР, говоря, что советский конституционный контроль лишен характера политического института, противопоставляемого законодательным органам и тормозящего законодательство в его отступлениях от основ социально-политического строя²⁵.

Начиная с 30-х годов деятельность Верховного Суда СССР по осуществлению полномочий по надзору за соответствием нормативных актов Конституции СССР свелась к нулю. Конституция СССР 1936 г. уже не содержит положений, связанных с судебным конституционным надзором, а также значительно сужает компетенцию высшего судебного органа. Так, в соответствии со ст. 104 Конституции СССР 1936 г. «на Верховный Суд СССР возлагается надзор за судебной деятельностью судебных органов СССР, а также судебных органов союзных республик в пределах, установленных законом»²⁶.

Очень точно, на наш взгляд, выражает отношение советской власти к конституционному контролю С.А. Авакьян: «Если бы кто-то сказал в 60–70-е годы прошлого века студентам, аспирантам и начинающим ученым, что законодательный орган у нас, в СССР, может быть “грешен”, принять закон, противоречащий Конституции СССР (или Конституции РСФСР на этом уровне), они недоуменно воспринимали бы такое высказывание, поскольку подобное невозможно было представить. Потому что реальность представлялась, да и подавалась совсем иной: при появлении чего-то не соответствующего Конституции в органах государственного управления вступил бы в действие механизм конституционного контроля по отношению к таким органам со стороны самого Верховного Совета, его Президиума. Но упаси Бог представить, что в недрах самого Верховного Совета появ-

вился бы акт, противоречащий Конституции. Значит, какой-то специальный орган не нужен»²⁷.

Общественно-политические изменения в Советском Союзе в конце 80-х годов, предшествовавшие распаду СССР, обусловили активные поиски путей создания правового государства, а также формирование новых государственных структур²⁸. В таких условиях проблема осуществления надзора за соответствием нормативно-правовых актов Конституции СССР 1977 г. возникла вновь.

Для решения задачи обеспечения верховенства Конституции СССР предлагалось создание специального органа конституционного правосудия – Конституционного Суда СССР. Однако создание данного органа не вполне вписывалось в существовавшую на тот момент концепцию государственного устройства Советского Союза. В этой связи предпочтение было отдано Комитету конституционного надзора в СССР²⁹.

Впервые данный орган был упомянут в Законе СССР “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР” от 1 декабря 1988 г.³⁰ Так, данный Закон предусматривал полномочие Съезда народных депутатов СССР избирать Комитет конституционного надзора СССР (п. 11 ст. 108), право законодательной инициативы Комитета конституционного надзора СССР (ст. 114), полномочие Председателя Верховного Совета СССР представлять Съезду народных депутатов СССР предложения о персональном составе Комитета конституционного надзора СССР (п. 3 ст. 121), общие положения и полномочия Комитета конституционного надзора СССР (ст. 125).

23 декабря 1989 г. был принят Закон СССР “О конституционном надзоре в СССР”³¹, в соответствии с которым был образован Комитет конституционного надзора в СССР – первый в истории нашей страны специализированный орган конституционного надзора. Трудно не согласиться с мнением, что “Комитет конституционного надзора СССР – это первая ступень возникновения и формирования конституционного правосудия не только в Российской Федерации, но и в других странах СНГ”³². Как отмечается в юридической литературе, “с середины 1990 г. и до момента ликвидации в декабре 1991 года Комитет успел принять ряд важных решений, содействовавших демократизации законодательства в соответствии с требованиями конституционных положений”³³.

Указанный Закон наделял Комитет конституционного надзора полномочиями по проверке широкого круга нормативно-правовых актов. Статья 10 определяла перечень актов, поднадзорных Комитету конституционного надзора СССР.

Своеобразной новеллой явилось и то, что ст. 18 Закона предусматривала проверку рассматриваемого акта на соответствие не только Конституции, но и в надлежащих случаях

²² См.: там же.

²³ Цит. по: Митюков М.А. К истории конституционного правосудия России. М., 2002. С. 37.

²⁴ Рейхель М.О. Указ. соч. С. 123.

²⁵ См.: Дябло В.К. Указ. соч. С. 100.

²⁶ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 г.) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. 6 дек.

²⁷ Авакьян С.А. Юбилей Конституционного Суда Российской Федерации: некоторые итоги и размышления // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 2.

²⁸ См.: Мелехин А.В. Судебная власть Российской Федерации: курс лекций (Подготовлен для системы “КонсультантПлюс”) // СПС “КонсультантПлюс”.

²⁹ См.: Слесарева К.А. Комитет конституционного надзора Союза ССР и его влияние на развитие конституционного правосудия в странах СНГ // Росс. судья. 2010. № 12. С. 31.

³⁰ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 727.

³¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1989. № 29. Ст. 572.

³² Слесарева К.А. Указ. соч. С. 31.

³³ Мелехин А.В. Теория государства и права. Учеб. (Изд. 2-е, перераб. и доп.) (Подготовлен для системы “КонсультантПлюс”, 2009) // СПС “КонсультантПлюс”.

международным обязательствам СССР. При этом в практике Комитета конституционного надзора указанная возможность проверки актов на соответствие международным договорам активно реализовывалась³⁴.

Формулировка “в надлежащих случаях” была связана со ст. 32 Конституции, в соответствии с которой общепризнанные нормы международного права, относящиеся к правам человека, имеют приоритет перед национальным законодательством только по отношению к правам человека. В этой связи подразумевается, что Комитет конституционного надзора мог проверять соответствие законодательных норм СССР международным соглашениям только в отношении соблюдения прав человека³⁵.

Следует отметить, что впервые в истории советского конституционного надзора заключение надзорного органа перестало носить рекомендательный характер и могло повлечь за собой приостановление или утрату силы проверяемого акта (ст. 21 Закона “О конституционном надзоре в СССР”).

Утрата силы акта, в отношении которого Комитетом вынесено отрицательное заключение, ограничивалась положениями ст. 22 Закона “О конституционном надзоре в СССР”. Данная статья устанавливала трехмесячный срок, в течение которого орган, издавший рассматриваемый акт, был обязан устранить выявленные несоответствия. Однако, если несоответствие не было устранено по истечении указанного срока, Комитет конституционного надзора был вправе лишь обратиться с соответствующим представлением к Съезду народных депутатов СССР, Верховному Совету или Совету Министров СССР. В любом случае окончательно вопрос утраты силы соответствующего акта решался Съездом народных депутатов СССР (абз. 3 ст. 22 Закона “О конституционном надзоре в СССР”). Это еще раз свидетельствует именно о надзорном, а не о контрольном характере заключений Комитета.

Однако Закон “О конституционном надзоре в СССР” уже не содержал прямого положения о том, что заключения конституционно-надзорного органа носят лишь рекомендательный характер. Анализируя ст. 21 и 22 рассматриваемого Закона в их взаимосвязи, можно сделать вывод о том, что Комитет конституционного надзора СССР юридически вплотную приблизился к органу конституционного контроля в привычном понимании данного понятия: ст. 21 Закона закрепила зачатки основной функции конституционного контроля – принятия решения, которое является итоговым и не требует последующего рассмотрения или утверждения со стороны других государственных органов.

Подводя промежуточный итог, следует отметить, что, несмотря на отрицательную оценку деятельности Комитета конституционного надзора СССР, данный орган являлся

первым специализированным органом конституционного контроля в нашей стране, создание которого послужило основой для дальнейшего института конституционного контроля в России.

Появление первого судебного органа конституционного контроля в России – Конституционного Суда РСФСР обусловлено включением в Конституцию РСФСР положений, предусматривавших создание Конституционного Суда. На основе этих положений был принят Закон РСФСР “О Конституционном Суде РСФСР” от 6 мая 1991 г.³⁶, в соответствии с которым “в согласии с принципами разделения властей конституционный контроль передается в ведение судебной власти как наиболее беспристрастной и независимой”.

Статья 8 данного Закона предусматривала, что “решения Конституционного Суда РСФСР, принятые в пределах его компетенции, обязательны на всей территории РСФСР для всех органов государственной власти и управления, судов, а также предприятий, учреждений и организаций, должностных лиц и граждан”. Это позволяет говорить о появлении в стране нормативного закрепления института конституционного контроля, подразумевающего общеобязательность решений Конституционного Суда.

Однако реально Конституционный Суд РСФСР в соответствии с указанным Законом сформирован не был³⁷. Закон РСФСР “О Конституционном Суде РСФСР” от 6 мая 1991 г. утратил свою силу в связи с принятием постановления Съезда народных депутатов РСФСР «Об утверждении Закона РСФСР “О Конституционном Суде РСФСР”» от 12 июля 1991 г., которым был утвержден Закон РСФСР “О Конституционном Суде РСФСР” в новой редакции, включая гл. 3 “Рассмотрение дел о конституционности правоприменительной практики” разд. III Закона³⁸. Состав Конституционного Суда РСФСР в количестве 13 судей был сформирован Съездом народных депутатов РСФСР в октябре – ноябре 1991 г.

Создание Конституционного Суда РСФСР и принятие Закона “О Конституционном Суде РСФСР” от 12 июля 1991 г. (далее – Закон от 12 июля 1991 г.) сыграло важную роль в становлении и развитии отечественного конституционного контроля, развитии российской государственности, защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Говоря о становлении и развитии конституционного правосудия в Российской Федерации, В.Д. Зорькин отмечает, что “Конституционный Суд в бурной череде сложнейших событий этой эпохи проявил себя в качестве абсолютно необходимого стране института обеспечения и защиты прав и свобод человека, правового развития общества, социальной стабильности, целостности и суверенности Российского государства”³⁹.

Таким образом, можно сделать вывод, что конституционное судопроизводство в Российской Федерации в современном виде берет начало из Закона от 12 июля 1991 г., принятого в условиях тяжелейшей политической обстановки в стране.

³⁴ См., например: Заключение Комитета конституционного надзора СССР “О положениях законодательства, ограничивающих равенство возможностей граждан в области труда и занятий” от 4 апреля 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1991. № 17. Ст. 501; Заключение Комитета конституционного надзора СССР “Об обеспечении в законодательстве СССР права обвиняемого на защиту” от 3 апреля 1991 г. // Там же. 1991. № 17. Ст. 500; Заключение Комитета конституционного надзора СССР “О правилах, допускающих применение неопубликованных нормативных актов о правах, свободах и обязанностях граждан” от 29 ноября 1990 г. // Там же. 1990. № 50. Ст. 1080.

³⁵ См.: *Калашиников С.В.* Применение общепризнанных принципов и норм в сфере защиты прав человека в России: вопросы теории и практики / Под ред. Д.С. Велieveвой. М., 2010 // СПС “КонсультантПлюс”.

³⁶ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 19. Ст. 621.

³⁷ См.: *Ермошин Г.Т.* Конституционный Суд Российской Федерации в новом измерении (Подготовлен для системы «КонсультантПлюс») // СПС «КонсультантПлюс».

³⁸ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 30. Ст. 1016..

³⁹ *Зорькин В.Д.* Конституционный Суд России в историческом контексте. Размышления к юбилею Конституционного Суда // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 4. С. 1–7 // СПС “КонсультантПлюс”.

В отличие от предыдущего Закона о Конституционном Суде, проект Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” разрабатывался самим Конституционным Судом РФ, что, как отмечают ученые, “позволило учесть в значительной мере предыдущий опыт деятельности Суда и обеспечить высокий профессиональный уровень работы над документом”⁴⁰.

Одним из дискуссионных вопросов при разработке Закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” стал вопрос о деполитизации Конституционного Суда РФ. Необходимость обновления законодательства, регулирующего вопросы организации и деятельности Конституционного Суда, не вызвала сомнений. При этом обновление предполагалось осуществить таким образом, чтобы «создать барьеры на пути втягивания Суда в политику, тем самым исключив практику принятия “невзвешенных” решений»⁴¹.

По мнению ряда ученых и практических деятелей, названная задача могла быть достигнута путем изменения порядка назначения судей, сокращения объема компетенции, введения предварительного конституционного контроля, лишения права собственной инициативы, исключения из числа субъектов обращения в Суд депутатов и их групп, отказа от законодательной инициативы⁴².

Решение задачи по деполитизации конституционного правосудия нашло юридическое закрепление в ч. 3 ст. 3 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которой “Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права”.

Следует согласиться с доводом А.А. Петрова, что данное положение “исключает обоснование решений Конституционного Суда аргументами политического, экономического, социального характера, а также соображениями целесообразности”⁴³, однако, на наш взгляд, полностью “деполитизировать” Конституционный Суд РФ не представляется возможным прежде всего потому, что Конституция РФ есть нормативно-правовой акт политико-юридического характера. Особый политический статус Конституционного Суда РФ определяют и положения действующего законодательства, в соответствии с которым Суд является правоприменительным органом, наделенным правом давать официальное толкование Конституции РФ (п. 4 ст. 33 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”).

С принятием Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” от 21 июля 1994 г. в России окончательно сформировался институт судебного конституционного контроля, играющий важную роль в защите прав и свобод человека и гражданина,

обеспечении верховенства Конституции и охране основ конституционного строя. Вместе с тем в настоящее время существует множество проблем в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе и в Конституционном Суде РФ.

К таким проблемам можно отнести, в частности сложность в разграничении компетенции Конституционного Суда РФ с другими судами. Так, например, некоторые исследователи предлагают расширить круг полномочий Конституционного Суда РФ, предоставив ему право рассматривать дела о защите избирательных прав, а также вопросов, связанных с конституционным правом на объединение⁴⁴. При этом вопрос о необходимости осуществления органом конституционного контроля подобного рода полномочий остается открытым.

Одной из проблем также является взаимодействие Конституционного Суда РФ с Европейским Судом по правам человека. По мнению В.Д. Зорькина, «взаимодействие Конституционного Суда с Европейским Судом по правам человека – это “мост с двусторонним движением”... гармонизация национального права и его применения с положениями Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (включая ее толкование в решениях ЕСПЧ) допустима постольку, поскольку она не вступает в противоречие с Конституцией РФ (включая выявляемый Конституционным Судом конституционно-правовой смысл тех или иных законоположений)»⁴⁵.

Не менее важная проблема – разграничение компетенции Конституционного Суда РФ с судами общей юрисдикции. Так, в постановлении Конституционного Суда РФ “По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации” от 16 июня 1998 г.⁴⁶ определено, что разрешение дел о соответствии нормативно-правовых актов Конституции РФ относится к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ. В случае если суд общей юрисдикции или арбитражный суд придет к выводу о несоответствии Конституции РФ федерального закона или закона субъекта Федерации, то суд не вправе применить его в конкретном деле и обязан обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности этого закона. Вопрос о соответствующей обязанности является дискуссионным. Не бесспорна позиция В.В. Ершова по данному вопросу, который полагает, что в случае, когда суд “уверен” в том, что закон не соответствует Конституции, т.е. отсутствует неопределенность в вопросе о соответствии нормативно-правового акта Конституции, следует напрямую применять Конституцию РФ⁴⁷.

Авторские выводы заключаются в следующем:

во-первых, становление современного конституционного контроля началось в конце 1980-х годов, когда необходимо было найти пути построения правового государства и решить проблему обеспечения верховенства Конституции СССР; в этот же период высказывались идеи создания специализированного судебного органа конституционного контроля – Конституционного Суда СССР, которые на тот момент не были реализованы по причине несоответствия концепции государственного устройства СССР;

⁴⁰ Митюков М.А. Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”: правовые дискуссии при разработке и принятии (Введение в тему) // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12. С. 27.

⁴¹ Архив Конституционного Суда Российской Федерации. Управление судебных заседаний (далее – АКС). 1993. Д. 16. Т. 2. С. 214 (цит. по: Митюков М.А. Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”: правовые дискуссии при разработке и принятии (Введение в тему). С. 27).

⁴² См.: С. и.о. Председателя КС РФ Николаем Витруком беседует обозреватель Юрий Феофанов // Известия. 1993. 20 нояб.

⁴³ Петров А.А. Правовое качество решений Конституционного Суда Российской Федерации: постановка вопроса и некоторые практические проблемы // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 2. С. 104.

⁴⁴ См.: Герасимова Е.В. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в системе судебной защиты прав и свобод человека и гражданина. Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. С. 66.

⁴⁵ Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России. С. 170.

⁴⁶ См.: СПС “КонсультантПлюс”.

⁴⁷ См.: Ершов В., Ершова Е. О правовом статусе Конституционного Суда Российской Федерации // Росс. юстиция. 2004. № 2. С. 25.

во-вторых, создание Комитета конституционного надзора СССР – важный шаг на пути становления отечественного конституционного контроля; в Законе “О конституционном надзоре в СССР” усматриваются начала основной функции конституционного контроля – принятия решения, которое является итоговым и не требует последующего рассмотрения или утверждения со стороны других государственных органов;

в-третьих, современный период развития отечественного конституционного контроля ознаменовался включением в Конституцию РСФСР положений, предусматривающих создание Конституционного Суда, и принятием Закона РСФСР “О Конституционном Суде РСФСР” от 6 мая 1991 г.; однако реально высший орган конституционного контроля в России был сформирован и начал свою деятельность после принятия Закона “О Конституционном Суде РСФСР” от 12 июля 1991 г.;

в-четвертых, в настоящее время в России окончательно сформировался институт судебного конституционного контроля, играющий важную роль в защите прав и свобод человека и гражданина, обеспечении верховенства Конституции и охране основ конституционного строя.

Существующие на сегодняшний день проблемы отечественного конституционного контроля иллюстрируют необходимость дальнейшего совершенствования и развития данного института в рамках общей задачи построения правового и социального государства и гражданского общества. “Наша страна сможет противостоять сложным вызовам современного мира, сохранить свою идентичность в условиях глобализации и найти достойное место в процессе общечивилизационного развития человечества”⁴⁸, только реализуя данное направление политико-правовой модернизации.

⁴⁸ Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России. С. 44.