
КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРОШЛОЕ И НАСТОЯЩЕЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ:
ФОРМИРОВАНИЕ И ИЗМЕНЕНИЕ ПАРАМЕТРОВ
ЕГО КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ

© 2021 г. В. А. Кряжков^{1, *}, М. А. Митюков^{2, **}

¹Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Москва

²Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА);
Национальный исследовательский Томский государственный университет

*E-mail: vladimir-kryazhkov@yandex.ru

**E-mail: mma070142@mail.ru

Поступила в редакцию 11.08.2021 г.

Аннотация. Статья посвящена эволюции Конституционного Суда РФ за 30 лет. Показано, как формировались дореволюционные представления о государственном органе, способном охранять Основной Закон, отношение к нему в СССР — от полного отрицания к признанию допустимости его встраивания на определенных условиях в систему советской власти. Рассматриваются подходы, связанные с учреждением и созданием начальных законодательных основ Конституционного Суда в перестроенной России, сориентированных на европейскую модель конституционного правосудия. Анализируются предпосылки, содержание и процесс трансформации ключевых элементов этой модели в посткризисный период (1993–1994 гг.), их последующего изменения (2001–2018 гг.) и радикального обновления в результате конституционной реформы 2020 года.

Ключевые слова: Россия, орган конституционного контроля, Конституционный Суд Российской Федерации, модель конституционного правосудия, модификация и модернизация атрибутивных характеристик Конституционного Суда РФ.

Цитирование: Кряжков В. А., Митюков М. А. Прошлое и настоящее Конституционного Суда РФ: формирование и изменение параметров его конституционно-правовой модели // Государство и право. 2021. № 12. С. 35–60.

При написании статьи использована нормативно-правовая база СПС «КонсультантПлюс».

DOI: 10.31857/S102694520017757-3

PAST AND PRESENT OF THE CONSTITUTIONAL COURT
OF THE RUSSIAN FEDERATION: FORMATION AND CHANGE
OF PARAMETERS OF ITS CONSTITUTIONAL AND LEGAL MODEL

© 2021 V. A. Kryazhkov^{1, *}, M. A. Mityukov^{2, **}

¹National Research University “Higher School of Economics”, Moscow

²Kutafin Moscow state Law University (MSLA);
National Research Tomsk state University

*E-mail: vladimir-kryazhkov@yandex.ru

**E-mail: mma070142@mail.ru

Received 11.08.2021

Abstract. The article is devoted to the evolution of the Constitutional Court of the Russian Federation over 30 years. It is shown how pre-revolutionary ideas about a state body capable of protecting the Basic Law were formed, the attitude towards it in the USSR – from complete denial to recognition of the permissibility of its embedding under certain conditions in the system of Soviet power. The approaches related to the establishment and creation of the initial legislative foundations of the Constitutional Court in perestroika Russia, oriented to the European model of constitutional justice, are considered. The prerequisites, content and process of transformation of the key elements of this model in the post-crisis period (1993–1994), their subsequent changes (2001–2018) and radical renewal as a result of the constitutional reform of 2020 are analyzed.

Key words: Russia, constitutional control body, Constitutional Court of the Russian Federation, model of constitutional justice, modification and modernization of attributive characteristics of the Constitutional Court of the Russian Federation.

For citation: Kryazhkov, V.A., Mityukov, M.A. (2021). Past and present of the Constitutional Court of the Russian Federation: formation and change of parameters of its constitutional and legal model // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 12, pp. 35–60.

When writing the article, the regulatory framework of the legal reference system “ConsultantPlus” was used.

Понимая модель Конституционного Суда РФ как определенную организационную форму осуществления им конституционного правосудия, мы посредством историко- и конституционно-правового обзора анализируем динамику зарождения, развития и нынешнее состояние данного высшего института государственной власти. При этом для нас аксиоматична неизменность европейской модели Конституционного Суда. Однако на протяжении 30 лет наблюдается модификация и модернизация её основных элементов – конституционного статуса, состава судей и порядка их избрания (назначения), сроков пребывания в должности, формирования руководства, организационной структуры, полномочий, форм деятельности и юридической силы решений, что меняло облик Конституционного Суда РФ, представления о нём и его месте в системе органов публичной власти. Как подобное происходило и каковы последствия трансформации идентификационных признаков российского правосудия – ниже.

1. Предыстория формирования модели Конституционного Суда РФ

Процесс «моделирования» конституционного суда как специализированного и независимо судебного органа в сфере контроля за соблюдением Основного Закона в России начался задолго до реального воплощения его в жизнь. Этому способствовали социально-политическая обстановка в стране последних столетий, проникновение либеральных политических и правовых учений в науку русского государственного права, опыт конституционного строительства в отдельных государствах. Естественно, что сначала это были идеи (образы), предложения и суждения в политических и научных произведениях, а затем отдельные положения в конституционных проектах. Причём взгляды о подобном суде «пробивались» с большим

трудом сквозь «превалирующие» с конца XVIII по начало XX в. традиционные мнения о приспособлении к указанной цели с точки зрения организационно-правовой одного из нескольких альтернативных вариантов: 1) Сената¹; 2) особого высшего суда (Верховное судилище)²; 3) особого несудебного органа (Верховного Собора и др.)³; 4) Верховного Суда по американскому прототипу⁴.

Идея же о специализированном конституционном суде среди западных и отечественных государствоведов была известна и «популяризировалась» уже в последней трети XIX в.⁵ Предложения об учреждении в России специализированного суда под названием «конституционный суд» появились в теоретических трудах по русскому государственному праву в начале XX в.⁶ Более развернуто образ такого суда был предложен крупным ученым и практиком в области государственного, административного

¹ См.: Тарановский Ф. В. Политическая доктрина в Наказе Императрицы Екатерины II. Киев, 1904. С. 4–9; Сперанский М. М. Проекты и записки. М.–Л., 1961. С. 143–221.

² Цит. по: Дружинин Н. Декабрист Никита Муравьев. М., 1933. С. 356–363.

³ См.: Избр. социально-политические и философские произведения декабристов. М., 1951. Т. 2. С. 161, 162, 243.

⁴ См.: Дурденевский В. Н. Судебная проверка конституционности закона // Вопросы права. М., 1912. Кн. XI (3). С. 104; Котляревский С. А. Власть и право. Проблемы правового государства. М., 1915. С. 383, 384; Рейснер М. А. Государство. М., 1912. Ч. II, III. С. 194, 195.

⁵ См.: Кокошкин Ф. Ф., Вышеславцев Б. П. Австро-Венгрия // Политический строй современных государств: сб. ст. СПб., 1906. Т. 2. С. 125–219; Кокошкин Ф. С. А. Муромцев и земские съезды // Сергей Андреевич Муромцев: сб. ст. М., 1911. С. 203–250.

⁶ См.: Шалланд Л. А. Верховный суд и конституционные гарантии // Конституционное государство: сб. ст. 2-е изд. СПб., 1905. С. 412–421; Яценко А. Теория федерализма. Юрьев, 1912. С. 352–354.

и финансового права Э.Н. Берендтсом⁷. Под «верховным конституционным судом» он подразумевал «суд всех инстанций», независимый от парламента и правительства, формируемый по одному из судей всеми коллегиями судебных палат и окружных судов, а также коллегиями уголовного и гражданского департаментов Правительствующего Сената Российской Империи, пожизненно и несменяемо. Им бы осуществлялся предварительный конституционный контроль законопроектов, а также разрешались споры о конституционности соответствующих актов при рассмотрении конкретных дел в судах.

Последующие намерения Временного правительства закрепить «судебные гарантии конституции»⁸ в связи с кратковременностью его существования не были развиты в нормативную модель и прерваны Великой Октябрьской социалистической революцией. Судебный конституционный контроль оказался идеологически и организационно чуждым для советского государства. О нём в 20–30-е годы прошлого столетия вспоминали в сугубо критическом ключе, а также использовали в качестве «жупела» в борьбе против «поползновений» Верховного Суда СССР расширить пределы участия в конституционном надзоре, осуществляемом совместно с ЦИК СССР и его Президиумом⁹.

Позднее в недрах системы исподволь стали формироваться идеи обеспечения охраны конституции специализированными государственными органами. Тогда реализация подобных идей связывалась с существовавшим государственным строем и системой социалистических «идеологических ценностей» (руководящей ролью правящей партии и верховенством представительных органов власти). Интеллектуальному освоению мирового опыта развития судебной и квазисудебной проверки конституционности законов был по-прежнему свойствен классовый «критический» подход советского государствоведения к западным институтам конституционного контроля и надзора. Причем накал этой критики постепенно с годами смягчался: от резкого неприятия в 30-х — начале 60-х годов¹⁰ к «дифференцированной» оценке полезно-

сти этих институтов (конец 60-х — середина 80-х годов), затем — к доброжелательной готовности их экстраполирования¹¹.

Идеи — «прообразы» комитета конституционного надзора и конституционного суда «родились» почти одновременно при подготовке проекта новой Конституции СССР. Исходили они с «низов» в виде предложений граждан, а лишь затем были материализованы в докладных записках ведущих научных центров, а идея конституционного суда даже — в одном из проектов Конституции СССР (1964 г.). Из их числа заслуживало внимания предложение С.Н. Крылова (Черкассы) образовать конституционный суд, как «специальный орган по наблюдению за точным и безусловным выполнением Конституции СССР всеми без исключения учреждениями и гражданами». Автор, репрессированный в годы сталинизма, аргументировал свою идею необходимостью обеспечения прав и свобод граждан, преодоления «гнета последствий культа личности»¹².

На официальном уровне — в «Предварительных соображениях подкомиссии по вопросам национальной политики и национально-государственного строительства к составлению проекта новой Конституции СССР» фиксировалось: «Обсудить на Конституционной комиссии, не следует ли для решения вопросов охраны Конституции и на случай возникновения споров Союза с республиками создать Союзный конституционный суд, например, в составе Председателя Верховного Суда СССР и председателей Верховных судов союзных республик...» (п. 8). Позднее подкомиссия уточняет круг споров, подлежащих рассмотрению Союзным конституционным судом, включая в это число их споры и между республиками¹³.

Гипотетически об очертаниях возможной модели Конституционного Суда можно рассуждать по «окончательному» проекту Конституции СССР, обнаруженному среди бумаг, сданных Л.Ф. Ильичевым в Общий отдел ЦК КПСС 12 апреля 1965 г., после приостановления работы Конституционной комиссии¹⁴. В проекте в разделе «Органы государственной власти СССР» предусматривалась специальная гл. XVIII «Государственный Конституционный Суд». В ее двух статьях регулировались срок полномочий, состав и компетенция Суда. Указывалось, что Государственный Конституционный Суд

⁷ См.: Берендтс Э.Н. Кое-что о современных вопросах. СПб., 1907. С. 116, 117.

⁸ Красный архив: истор. журнал. М.—Л., 1928. Т. 3 (28). С. 107–141.

⁹ См.: Загорье Б. Нужна ли нам судебная охрана конституции? // Вестник сов. юстиции. 1928. № 17. С. 501, 502; Дябло В. Нужна ли нам судебная охрана конституции. // Вестник Верховного Суда и Прокуратуры Верхсуда СССР. 1928. № 4 (13). С. 11–14.

¹⁰ Советская правовая доктрина к этому времени четко сформулировала, по существу, демагогическое положение о том, что «в нашей стране конституционный контроль осуществляется самим народом в лице его высших представительных органов» (см.: Правовые гарантии законности в СССР / под ред. М.С. Строговича. М., 1962. С. 60–62).

¹¹ Подробно об этом см.: Митюков М.А. Предтеча конституционного правосудия: взгляды, проекты и институциональные предпосылки (30 — начало 90-х гг. XX в.). М., 2006. С. 3–58.

¹² Российский государственный архив новейшей истории (РГАНИ). Ф. 5. Оп. 30. Д. 385. Л. 143; Д. 470. Л. 322; Д. 472. Л. 276.

¹³ См.: РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 466. Л. 1–16; Д. 385. Л. 22–100; Д. 466. Л. 132; Д. 468. Л. 2–8, 13; Д. 467. Л. 110, 115.

¹⁴ См.: РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 466. Л. 158–267.

создается на срок полномочий Верховного Народного Совета СССР (т.е. сроком на четыре года) в составе Председателя Верховного Суда СССР и председателей Верховных судов всех союзных республик. В его состав могли войти и другие лица (ст. 165).

На Государственный Конституционный Суд предполагалось возложить:

осуществление наблюдения за точным и неуклонным соблюдением Конституции СССР;

по требованию Верховного Народного Совета СССР и его Президиума дачу заключения о законности тех или иных решений союзных республик с точки зрения Конституции СССР;

рассмотрение вопросов отношений между отдельными союзными республиками и Союза ССР с отдельными союзными республиками в случае возникновения споров;

доклады о результатах рассмотрения вопросов и споров Верховному Народному Совету СССР, а в период между его сессиями — Президиуму Верховного Народного Совета СССР (ст. 166).

Этот проект предполагал главным образом «парламентский» конституционный контроль. Он придавал Государственному Конституционному Суду второстепенную подчиненную роль под эгидой Верховного Народного Совета СССР и его Президиума. Причем с точки зрения исторической ретроспективы по своим основным полномочиям и процедуре деятельности контроль Государственного Конституционного Суда во многом аналогичен конституционному надзору, осуществляемому Верховным Судом СССР в 1924–1933-х гг. Он ограничивался лишь проблемами контроля в сфере федерализма, исключая его в области защиты прав и свобод личности, нормоконтроля за актами правительства, не говоря уже о законах и постановлениях Верховного Народного Совета СССР и его Президиума.

Свой вклад в формирование модели отечественного конституционного суда внес и Институт государства и права АН СССР, предлагая в рамках Конституции 1936 г. «для повышения роли Верховного Совета СССР в системе органов Советского государства... установить гарантии верховенства законов СССР». По мнению Института, «одной из таких гарантий может служить учреждение Комитета конституционного надзора или Конституционного Суда СССР. Такой комитет (или суд), избранный Верховным Советом СССР, следовало бы наделить правом объявлять неконституционными любые акты, противоречащие союзной Конституции или законам СССР». Кроме этого предлагалось наделить названный орган полномочием привлекать к политической ответственности высших должностных лиц, нарушивших Конституцию

СССР¹⁵. С учетом нынешнего времени можно утверждать, что объективно (и в определенной альтернативе) намечались для судебного конституционного контроля такие цели-задачи, как обеспечение верховенства законов, осуществление функции политической ответственности должностных лиц, юридическая сила актов конституционного суда.

На рубеже 70-х годов отечественным государством в целом еще отрицалась идея конституционного суда, но уже отдельными учеными заявлялось, что она при определенных обстоятельствах не чужда социалистическому строю. В частности, Л.Я. Дадияни сформулировал вывод о том, что принцип конституционного контроля сам по себе не является абсолютно реакционным, если он не отрицает верховенства высшего представительного органа и высшей юридической силы принимаемых им актов, если конституционный суд обладает определенной компетенцией и не превращается в учреждение, стоящее над всеми другими государственными органами и фактически формирующее конституционные нормы¹⁶.

Это уже свидетельствовало о том, что «намечался некоторый отход от точки зрения, объявляющей конституционный надзор абсолютно антидемократическим институтом», к позиции признания такого института целесообразным в современном сложном обществе с его разветвленной правовой системой, всевозрастающей нормотворческой деятельностью и «юридическим производством»¹⁷. Он обуславливался в определенной мере и появлением специализированных органов охраны конституции в зарубежных социалистических странах, что требовало переосмысления прежнего негативного отношения к внепарламентскому конституционному контролю и надзору. Значительный интерес к обобщению правовой регламентации и практики конституционного контроля в зарубежных социалистических государствах проявили крупные отечественные ученые-государствоведы¹⁸.

¹⁵ См.: Докладная записка «О мерах по улучшению работы Верховного Совета СССР», представленная директором Института государства и права АН СССР В.М. Чхиквадзе Председателю Президиума Верховного Совета СССР А.И. Микояну 6 февраля 1965 г. // РГАН. Ф. 5. Оп. 30. Д. 469. Л. 23–37.

¹⁶ См.: Дадияни Л.Я. К вопросу о сущности, формах и оценке института конституционного надзора // Труды Ун-та дружбы народов им. П. Лумумбы. Т. 20: Экономика и право. М., 1967. Вып. 2. С. 39–64. Схожие идеи высказывал и А.Б. Венгеров (см.: Венгеров А.Б. Проблема непосредственного действия советских конституционных норм // Проблемы конституционного права: сб. ст. / отв. ред. И.Е. Фарбер. Саратов, 1969. С. 80, 81).

¹⁷ Вильданов Р.Х. Конституции в политической системе буржуазного общества. М., 1968. С. 125–140.

¹⁸ См., напр.: Ильинский И.П., Щетинин Б.В. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах // Сов. государство и право. 1969. № 9. С. 44–47.

В литературе 70-х — начала 80-х годов фактически в виде научных идей-гипотез начала формироваться модель *пока социалистического советского* специализированного конституционного надзора: определялись его задачи; проводилось отличие конституционного контроля от конституционного надзора, хотя во многих случаях эти категории отождествлялись; рассмотрение их как механизма непосредственного применения правосоставительной санкции конституционной нормы¹⁹. Но исходя из концепции верховенства представительных органов власти, многие советские государственоведы на рубеже 70-х годов выступали против наименования органов охраны Конституции Конституционным Судом. Оно представлялось им «менее удачным, поскольку этот орган не является органом, отправляющим правосудие». М.А. Шафир считал, что наименование «Конституционный суд» нежелательно, «поскольку речь в данном случае не идет о предоставлении права окончательного решения вопроса о конституционности закона или другого нормативного акта и соблюдении при этом какой-то определенной судебной процедуры»²⁰.

Сообразно с достигнутым уровнем теоретического знания о конституционном надзоре и контроле шла подготовка, а затем обсуждение проекта Конституции СССР 1977 г., где обозначились противники учреждения конституционного надзора, не говоря уже о более совершенной форме правовой охраны конституции — конституционном суде. На завершающем этапе содержащиеся в проекте положения о Комитете конституционного надзора были признаны «сомнительными», «искусственной идеей» и исключены из текста²¹. Состояние юридических воззрений того времени на специализированный конституционный надзор (контроль) отразила и полемика между В.М. Савицким и специалистами сектора прокурорского надзора Всесоюзного института по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, соответственно, сторонником и противниками специализированного конституционного надзора (контроля). Позиция ученого²² получила резкую отповедь, заслуживающую подробной цитаты: «Сектор... считает совершенно неприемлемым предложение о создании некоего специального

органа конституционного надзора. Нам неизвестны случаи конфликтных ситуаций, когда конституции союзных республик расходились бы с Конституцией СССР, или законы СССР — с Конституцией СССР, или законы союзных республик — с законами СССР. Если (теоретически) такие ситуации в отдельных случаях и могут возникнуть, то лишь как досадные недоразумения, и Верховный Совет СССР сам, без какого-то еще органа конституционного надзора, может устранить возникшую коллизию. Учреждение органа конституционного надзора может вызвать у многих предположение, что в нашей стране появилась проблема коллизий между Союзом ССР и союзными республиками, и поэтому потребовалось создавать специальный орган для их разрешения. Это не соответствует практике нашего государственного строительства, многолетнему опыту взаимоотношений союзных республик»²³. Этот спор разрешили время, последующая судьба Союза ССР и реальное появление конституционной юстиции в стране.

Возобладавшем к концу 80-х годов являлось направление, выражавшееся в предложениях учредить в рамках высшего представительного органа государственной власти специальный орган (конституционный комитет, комиссию, совет и т.п.), на который возложить конституционный надзор. Законодатель, а точнее господствующая тогда КПСС и ее руководители, не пошли на создание судебного конституционного контроля, а ограничились конституционным надзором. Но трансформация воззрений политиков, юристов и публицистов на специализированную правовую охрану конституции прослеживается тогда в направлении материализации идеи конституционного правосудия. Сначала предполагалось, что она реализуется в новой Конституции СССР, затем её связывали с будущим Союзным договором.

Начиная с 1986 г. в противоборстве различных предложений, представляющих конгломерат идей общего и специализированного конституционного надзора и контроля, последовательно выкристаллизуются идеи охвата этими методами подзаконных актов, а затем законов и действий должностных лиц. В качестве инструментария одни ученые видят суды общей юрисдикции, Верховный Суд СССР, специальный консультативный орган конституционного надзора, Конституционный совет при Верховном Совете СССР, а другие — Конституционный суд²⁴. Модель последнего была названа Институтом государства и права АН СССР в 1987 г. в качестве «возможного средства» борьбы с постоянным ростом ведомственных нормативных

¹⁹ См.: Коток В. Ф. Конституционная законность, конституционный надзор и конституционный контроль в СССР // Труды Иркутского гос. ун-та, 1971. Т. 81. Вып. 12, ч. 2. С. 97—115; Венгеров А. Б. Указ. соч. С. 78—82.

²⁰ Шафир М. А. Компетенция Союза ССР и союзной республики (конституционные вопросы). М., 1968. С. 218—220.

²¹ См.: Архив Президента РФ (АП РФ). Ф. 3. Оп. 79. Д. 5. Л. 132, 134—135; Д. 6. Л. 2—47, 180, 124; Д. 296. Док. № 5. Д. 7. Л. 220.

²² См.: Обсуждение проекта Конституции СССР // Сов. государство и право. 1977. № 8. С. 18.

²³ См.: АП РФ. Ф. 3. Оп. 79. Д. 92. Л. 21—23.

²⁴ См.: Савицкий В. М. Правосудие и перестройка // Сов. государство и право. 1987. № 9. С. 32, 33.

актов, подменяющих собой законы²⁵. Затем «самостоятельный» конституционный суд упоминается Б.Н. Топорниным в числе вариантов решения вопроса конституционного контроля²⁶. Идея подхватывается известным публицистом, вице-президентом Советской ассоциации политических наук Ф.М. Бурлацким, связывая создание такого суда уже с принципом разделения власти²⁷.

И после создания Комитета конституционно-го надзора СССР вопрос о конституционном суде продолжал обсуждаться²⁸. Законодательные и временные ограничения полномочий ККН СССР не позволяли ему влиять на конституционно-правовые процессы в стране. В условиях политического и экономического кризиса деятельность ККН СССР оказалась «парализованной». Шел поиск путей эффективности конституционного надзора. Предлагались различные варианты. Многие политики и ученые видели выход в преобразовании конституционного надзора в конституционный суд.

Представленный в апреле 1990 г. проект структуры новой Конституции СССР, подготовленный рабочей группой Конституционной комиссии, уже предусматривал Конституционный Суд среди высших органов Союза ССР. Предполагалось, что в Основном Законе должны быть решены вопросы о порядке формирования и функциях этого Суда, о порядке обращения в него и юридической силе актов этого высшего органа в системе конституционного надзора²⁹. Вице-президент АН СССР В.Н. Кудрявцев в целях политической стабильности федерации предлагает «строить формирование Конституционного Суда (а не Комитета конституционного надзора) на базе консенсуса всех союзных республик...»³⁰.

К этому времени относится и разработка детальных предложений, касающихся модели будущего Конституционного Суда СССР. По мнению Ю.Л. Шульженко, данный орган должен осуществлять все полномочия в области конституционного контроля, в т.ч. и те, которые ранее принадлежали

высшим органам государственной власти, решать все спорные вопросы, имеющие конституционное значение, толковать законы, самостоятельно издавать принимаемые им акты. Влияние парламента на Конституционный Суд должно быть ограничено его избранием и правом возбуждения в нем дел. Автор считал также необходимым отказаться от представительства субъектов федерации и формировать Конституционный Суд на основе паритетного равенства от высших законодательных, исполнительных и судебных органов. Одновременно он полагал целесообразным закрепить за ним не свойственное судебным органам право самостоятельно возбуждать дела о несоответствии любого акта Конституции³¹. Но августовские и последующие события 1991 г. поставили точку на дальнейших поисках путей эффективности развития правовой охраны Конституции на союзном уровне.

Существенное влияние на оживление идеи конституционного правосудия оказали политические процессы в РСФСР и других союзных республиках. В сентябре-октябре 1990 г. Верховный Совет РСФСР окончательно определился с выбором конституционного суда в качестве организационно-правовой модели охраны Конституции РСФСР. Немного позднее аналогичным образом решился вопрос в первых версиях Конституции РСФСР, подготовленных рабочей группой Конституционной комиссии РСФСР (октябрь-ноябрь 1990 г.)³².

Развернутая модель Конституционного Суда РСФСР была создана в конце ноября 1990 г. рабочей группой (М.А. Митюков, Ю.Д. Рудкин, С.Н. Бабурин, В.Д. Мазаев) по подготовке проекта Закона об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР к рассмотрению его Вторым Съездом народных депутатов РСФСР. В этом проекте предлагалось закрепить избрание Конституционного Суда Съездом народных депутатов РСФСР по представлению Председателя Верховного Совета РСФСР и наделить данный орган правом законодательной инициативы. Избрание судей предусматривалось из числа специалистов в области права в составе Председателя, заместителя Председателя и 11 членов на срок 10 лет. Закреплялось положение о несовместимости должности судьи с занятием другой должности в составе органов государственной власти и управления, судов, арбитража и прокуратуры

²⁵ См.: Юридическая наука и практика в условиях перестройки // Коммунист. 1987. № 14. С. 42–50.

²⁶ См.: Топорнин Б.Н. Чтобы исключить обход закона // Известия. 1988. 12 янв.

²⁷ См.: Бурлацкий Ф.М. О советском парламентаризме // Лит. газ. 1988. 15 июня.

²⁸ Т.Г. Морщакова квалифицировала организацию конституционного надзора в СССР «половинчатой мерой». Она полагала, что его должна осуществлять судебная власть, отделенная от законодательной и исполнительной властей (см.: Морщакова Т.Г. Судебная реформа. М., 1990. С. 51).

²⁹ См.: Концепция новой Конституции Союза ССР // Сов. государство и право. 1990. № 4. С. 20.

³⁰ Ситуация в обществе (после I Съезда народных депутатов СССР): аналитическая записка. ИГП АН СССР, 10 мая 1990 г. // АП РФ. Ф. 3. Оп. 110. Д. 2. Л. 122–132.

³¹ См.: Шульженко Ю.Л. Парламент и специализированный орган конституционного надзора и контроля // Разделение властей и парламентаризм. М., 1992. С. 120, 121.

³² См.: Конституция (Основной закон) Российской Федерации. Проект рабочей группы и группы экспертов Конституционной комиссии РСФСР — с параллельными местами и вариантами [Дата: 11.10.90. Время: 12.57]. Б/м. С. 48–51; Аргументы и факты. 1990. № 47 (528). Спец. вып.

и о независимости судей и подчинении их только Конституции РСФСР и иному закону.

Проектом предполагалось, что «в целях защиты конституционного строя» Конституционный суд будет осуществлять последующий конституционный контроль законодательных актов, принятых Съездом народных депутатов РСФСР, Верховным Советом РСФСР и Президиумом Верховного Совета РСФСР, а также предварительный конституционный контроль проектов законов РСФСР и иных актов, внесенных на рассмотрение Съезда, конституций и законов республик, входящих в состав РСФСР, постановлений и распоряжений Совета Министров РСФСР, международных договоров и иных обязательств РСФСР; рассматривать конституционно-правовые споры между РСФСР и субъектами Федерации, а также между самими субъектами Российской Федерации; давать заключения по делам по обвинению Председателя Верховного Совета РСФСР в нарушении Конституции и законов РСФСР и др. Таким образом, на «проектном» уровне впервые не только обозначались, но и приобретали нормативную определенность такие элементы отечественной модели конституционного суда, как его возможный численный и профессиональный состав, срок полномочий, общий механизм избрания и требования к судьям и их независимость, наделение суда законодательной инициативой, его подробные полномочия.

В проекте Закона об изменениях и дополнениях в Конституцию РСФСР, по существу, впервые формулировалась официальная модель Конституционного Суда. Она складывалась под влиянием многих факторов: во-первых, текущего политического момента, общественного мнения, расстановки политических сил в парламенте; во-вторых, законодательства и практики ККН СССР; в-третьих, учета опыта правовой регламентации и практики деятельности конституционных судов в других государствах; в-четвертых, теоретических разработок в науке дореволюционного и советского периодов и иностранном праве по проблемам правовой охраны конституции.

Но в последующем «компромиссном» варианте возможных к тому времени изменений и дополнений в Конституцию РСФСР всё свелось к замене ранее предусмотренных слов «Комитет конституционного надзора» на «Конституционный Суд». Статью же 119 Конституции РСФСР о составе и статусе членов Комитета конституционного надзора и его компетенции предлагалось заменить краткой формулой: «Конституционный Суд РСФСР избирается Съездом народных депутатов РСФСР. Порядок избрания и деятельности Конституционного Суда РСФСР определяется Законом РСФСР о Конституционном Суде РСФСР,

утвержденным Съездом народных депутатов РСФСР». Такие поправки в Конституцию связывались с предполагаемым введением в России института президентства, который требовал соответствующих «сдержек и противовесов».

В соответствии с Декларацией о государственном суверенитете РСФСР и необходимостью обеспечения дальнейшего развития политических и экономических процессов, происходящих в России, 15 декабря 1990 г. Второй Съезд народных депутатов РСФСР, приняв Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции Российской Федерации», учредил Конституционный Суд и поручил Верховному Совету РСФСР разработать проект Закона РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР» и представить его на рассмотрение очередного Съезда народных депутатов РСФСР³³.

Подводя итог предшествующему исследованию, обобщенно можно утверждать, что к началу работы над проектом «первого» Закона о Конституционном Суде сложились представления об основных элементах отечественной модели этого Суда. Во многом по каждому из них они чаще всего были противоречивы, инвариантны и, по сути, нередко исключают (лишь позднее — дополняющие) друг друга. Так, *по правовому статусу* закладывались такие альтернативы: 1) Конституционный Суд — специализированный институт, но в системе высшего представительного органа государственной власти; 2) независимый от парламента и правительства орган; 3) как один из равных органов в системе высших органов государственной власти. *По задачам, целям и функциям*: 1) создаваемый для обеспечения прав и свобод граждан; 2) для решения лишь вопросов федерализма; 3) для поддержания принципа разделения властей и (или) разрешения межнациональных проблем. *По способу формирования*: 1) создаваемый судебским сообществом из числа судей всех инстанций; 2) состоящий из судей, но по должности; 3) избираемый народом из числа выдающихся представителей общественности; 4) организуемый из всех представителей субъектов федерации; 5) образуемый на основе паритетного равенства из представителей высших органов законодательной, исполнительной и судебной власти; 6) формируемый на конкурсных началах из юристов, обладающих большим опытом практической и научной деятельности в области права. *По сроку полномочий*, осуществляемых судьями, обозначились лишь две позиции: 1) пожизненное и несменяемое исполнение их; 2) избрание (назначение) их на определенный срок. Среди предполагаемых *полномочий для будущего Конституционного Суда* в литературе и практических инициативах были названы предварительный и последующий

³³ См.: Ведомости СНД ВС РСФСР. 1990. № 29, ст. 395.

конкретный конституционный контроль нормативных актов, толкование Конституции и законов, право законодательной инициативы, участие в процедурах привлечения к политической ответственности должностных лиц. Помимо этого в зависимости от избираемого статуса Конституционного Суда предопределялось регулирование их деятельности либо непосредственно Конституцией (в главе о высшем представительном органе) и Регламентом о последнем, либо также в Конституции и особом законе о конституционном суде.

2. Конституционно-правовое воплощение идей о Конституционном Суде РСФСР – РФ (1991–1993)

«Выкристаллизация» модели Конституционного Суда началась на основе проекта Закона о «первом» Конституционном Суде РСФСР, подготовленного и обсужденного первоначально в Комитете по законодательству, затем — в Верховном Совете и на Съездах народных депутатов РСФСР (январь–май 1991 г.). Его непосредственным разработчиком был С.А. Пашин, а в качестве эксперта по данному законопроекту выступал Б.А. Страшун.

Концепция проекта рассматривалась на заседании Комитета 25 марта 1991 года, на котором его членами были сформулированы первые требования к будущему Конституционному Суду. В частности, Ю.Д. Рудкин предложил регламентировать в законе порядок выдвижения кандидатов в судьи Конституционного Суда, избирать их двумя третями состава Съезда народных депутатов РСФСР, установить для кандидатов в судьи минимальный возраст 40 лет и 10 лет необходимого стажа работы по юридической специальности. В.Д. Мазаев выступил против идеи отмены Судом актов Съезда народных депутатов, считая, что это подрывает верховенство высшего органа государственной власти. По указанной же причине он не поддерживал положения об «обязательности решений Конституционного Суда как норм Основного закона» и о толковании им Конституции и законов, полагая, что по концепции «Конституционный Суд превращается в орган, подменяющий законотворческую деятельность». По инициативе С.Н. Бабурина было одобрено предложение о включении в проект закона нормы об избрании председателя Конституционного Суда и его заместителя самим Судом³⁴. Тем самым этим обсуждением наметились три «болевых» точки для дальнейшего развития модели Конституционного Суда: порядок формирования Суда и избрания его руководства, юридическая сила решений.

На совместном заседании палат Верховного Совета РСФСР 19 апреля 1991 г. председатель Комитета по законодательству С.М. Шахрай дал теоретическое обоснование концепции взаимосвязанных «в пакете» законопроектов о Президенте, о порядке его выборов и Конституционном Суде РСФСР³⁵. Согласно ей учреждение этих институтов взаимообуславливалось. Предполагалось, что президент наделяется правом предоставления кандидатур судей Конституционного Суда Съезду народных депутатов РСФСР. Хотя и объявлялось, что судьи действуют в личном качестве и не являются представителями партий, однако предполагалось «отражение многонационального, федеративного характера государства... обеспечивать на стадии подбора и выдвижения кандидатур в члены Конституционного Суда». Судьи избираются пожизненно и независимы от законодательной и исполнительной власти. Как сообщил докладчик, «устанавливается баланс: предлагает кандидатуры президент, утверждает парламент, далее в своей деятельности Конституционный Суд независим». Полномочия Конституционного Суда определяются в соответствии с принципом, что «суд не может быть использован в решении политических споров... и будет заниматься только одним — решением вопросов о буквальном соответствии правотворческих и правоприменительных актов тексту Конституции...». Закладывалось положение, по которому президент отстраняется от должности парламентом по заключению Конституционного Суда.

Представленный Комитетом по законодательству для рассмотрения Верховному Совету РСФСР 6 мая 1991 г. Закон о Конституционном Суде «по своему объему, по уровню правовой регламентации» определялся как «документ равный кодексу», сочетающий судоустройственные, материальные и процессуальные нормы. И был «первым шагом судебной реформы». В нем акцентировалось внимание на закреплении «новых принципов для нашего законодательства» (несменяемость судей, их независимость и самостоятельность). Главным направлением деятельности Конституционного суда предусматривалась проверка конституционности нормативных актов (нормоконтроль). Среди других основных направлений обозначались — проверка по жалобам граждан обыкновений правоприменительной практики и дача заключений в случаях, предусмотренных законом. Подчеркивались обязательный характер решений и консультативный — заключений Конституционного Суда. Предусматривалось, что закон, признанный им неконституционным, автоматически считается

³⁴ См.: Заседание Комитета по законодательству ВС РСФСР. 25.03.1991 // История. Право. Политика. 2011. № 1. С. 49, 50.

³⁵ См.: Третья сессия Верховного Совета РСФСР. Бюл. № 22 совм. засед. Совета Республики и Совета Национальностей 19 апреля 1991 г. С. 46–49.

утратившим силу без какого-либо последующего подтверждения парламентом.

На этом заседании у большинства депутатов не нашли поддержки глава проекта «Рассмотрение дел о правоприменительной практике», как посягающая на прерогативы других судов, и положение о «большей» юридической силе решений Конституционного Суда, чем обычных законов, подрывающее их авторитет. Однако была поддержана поправка об установлении кворума для начала деятельности Суда — избрание не менее двух третей его состава. Были отвергнуты предложения о наделении Конституционного Суда функцией консультирования высших органов государственной власти, свойственной предварительному конституционному контролю, и об увеличении предельного возраста для кандидатов в судьи до 65, а для пребывания в должности до 70 лет³⁶. Закон РСФСР от 6 мая 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР», принятый Верховным Советом, подлежал утверждению на очередном Съезде народных депутатов РСФСР, но был опубликован в официальных изданиях еще до его утверждения³⁷.

До этого утверждения IV Съездом народных депутатов РСФСР в Конституцию были внесены ряд изменений и дополнений, касающихся статуса Конституционного Суда. Он был включен в судебную систему, объявлялся высшим органом конституционного контроля в РСФСР, осуществляющим судебную власть в форме конституционного судопроизводства. Определялось, что Суд состоит из 15 судей. Предусматривалось также, что решение Съезда народных депутатов об отрешении Президента от должности могло быть принято лишь на основании заключения Конституционного Суда (ст. 121¹⁰)³⁸.

V Съезд народных депутатов РСФСР под влиянием изменений в политической ситуации (избранием первого Президента России) практически без дискуссий 12 июля 1991 г. утвердил Закон с включением вызывающей споры вышеназванной главы и ряда новых положений, обусловленных последней редакцией Конституции РСФСР, изменениями в текущем законодательстве, в т.ч. терминологического и содержательного характера. В числе их, как уже называлось, нормы об избрании судей Конституционного Суда тайным голосованием, об институте восстановления пропущенного срока при устранении недостатков оформления ходатайств и запросов, уточнении порядка взимания процессуальных

штрафов, о запрещении в решениях суда разглашать сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, и др.³⁹

В соответствии с этим Законом РСФСР Конституционный Суд обрел право разрешать дела о конституционности законов и правовых актов, не только нормативных федерального уровня, но также актов представительных и исполнительных органов субъектов Федерации, договоров между субъектами. Другая группа полномочий Суда была связана с разрешением дел о конституционности международных договоров РСФСР, а также с дачей заключений о конституционности подписанных международных договоров России до их ратификации или утверждения. Третья группа полномочий позволяла Суду рассматривать дела о конституционности правоприменительной практики. Он мог давать заключения в связи с решением вопроса об отрешении от должности соответствующих федеральных и региональных должностных лиц. Конституционный Суд наделялся полномочиями рассматривать иные дела, предусмотренные законами, если это не противоречило его юридической природе. К его специфическим полномочиям относились: право законодательной инициативы, право ежегодных обращений с посланиями к парламенту и с представлениями к компетентным органам и должностным лицам.

Модель Конституционного Суда РСФСР от 12 июля 1991 г. была сконструирована на основе множества источников, в том числе под влиянием других моделей правовой охраны Конституции. У Комитета конституционного надзора СССР переняты: право собственной инициативы в рассмотрении конституционных вопросов, право законодательной инициативы и представлений другим органам и должностным лицам, формирование органа лишь одним представительным органом. У Верховного Суда США — несменяемость судей. У европейских конституционных судов (Австрия, ФРГ) — многие элементы, касающиеся атрибутивных (классических) полномочий.

Модификация этой модели имела место уже в рассматриваемый период деятельности Конституционного Суда. Она связана с «наращиванием» его полномочий. Особенность этого процесса состояла в том, что подобное происходило при использовании Судом своего права законодательной инициативы, посредством которого Конституция была дополнена ст. 165¹ о полномочиях данного

³⁶ См.: Третья сессия Верховного Совета РСФСР. Бюл. № 26 совм. засед. Совета Республики и Совета Национальностей 6 мая 1991 г. С. 12—40.

³⁷ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 19, ст. 621, 622.

³⁸ См.: Закон РСФСР от 24.05.1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22, ст. 776.

³⁹ См.: постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 12.07.1991 г. «Об утверждении Закона РСФСР “О Конституционном Суде РСФСР”» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 30, ст. 1016, 1017.

органа⁴⁰. В результате законодатель, не изменяя текст Закона о Конституционном Суде, наделил его новыми полномочиями: разрешать споры о компетенции; рассматривать вопросы о конституционности политических партий и иных общественных объединений; рассматривать конституционность нормативных актов и договоров не только республик, но и краев, областей, автономных областей и округов; давать заключения о стойкой неспособности должностного лица исполнять обязанности (то, что позже назвали «медицинским импичментом»).

Помимо этого конституционная норма конкретизировала, акты каких федеральных и региональных органов вправе проверять Конституционный Суд. Редакция ст. 165¹ позволяла ее понимать таким образом, что не только нормативные акты соответствующих органов государственной власти могли быть объектом конституционного контроля, но и любой другой акт этих органов. Конституция также допускала возможность наделения Суда новыми полномочиями посредством принятия обыкновенных законов. Не трудно заметить, что во всём этом присутствовал элемент конъюнктуры («подстраивание» Конституционного Суда под конкретные политические задачи) в контексте текущих событий, что противоречило гипотетически задуманному такому элементу российской модели конституционной юстиции, как решение судом только правовых вопросов, подразумевающих отстраненность от участия судей в политическом процессе.

К концу 1992 г. стала очевидной необходимость совершенствования Закона о Конституционном Суде РФ. Это обуславливалось не только трудностями, связанными с наличием конституционно-правовой доктрины, конституционными изменениями и неурегулированностью процедуры рассмотрения некоторых категорий дел, но и отсутствием эффективного механизма исполнения решений Конституционного Суда и ответственности за их игнорирование. В Конституционной комиссии, Верховном Совете РФ вернулись к обсуждению проблем формирования и полномочий данного органа, соотношения его компетенции и судов общей юрисдикции в области нормоконтроля. Критиковалась процедура рассмотрения обыкновений правоприменительной практики (Ю.Х. Калмыков). Предлагалось передать функции конституционной юстиции Верховному Суду (С. Алексеев, А. Собчак). Вызывала вопросы внеюрисдикционная деятельность Конституционного Суда, связанная с политической активностью его Председателя и судей, которые стремились в личном качестве быть арбитрами

в разрешении конфликтов между законодательной и исполнительной властью.

В этом контексте в Секретариате Конституционного Суда готовятся поправки в Закон о Конституционном Суде. Его сотрудником Б.А. Страшуном была создана новая редакция названного Закона, соответствующая конституционным изменениям и дополнениям, а также учитывающая потребности практики и опыт конституционного правосудия. Данный проект не был реализован в связи с последующими политическими событиями в стране, а затем принятием Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.

3. Конституционный Суд РФ в посткризисный период: новые параметры

Конституционный кризис 1993 г. поставил под угрозу вообще существование Конституционного Суда как организационно-правовой формы специализированного конституционного контроля⁴¹. Возникла дилемма: Конституционный Суд либо иная «форма осуществления конституционного правосудия» (под последней многими тогда подразумевался Верховный Суд с конституционной в его составе палатой или коллегией).

Конституционное совещание, обсуждавшее этот вопрос, под влиянием его участников, в первую очередь судей Конституционного Суда, поддержало предложенную ими «конституционную формулу» и склонилось к необходимости сохранения этого органа при условии модернизации существенных элементов его модели, направленной на «деполитизацию» конституционного судопроизводства, установление процедур и повышение его эффективности. В пользу сохранения Конституционного Суда в одном из его документов рекомендовалось «при определении в Конституции и в Законе о Конституционном Суде организационных начал и полномочий суда перекрыть каналы, через которые политика проникала в его деятельность. А именно:

- предусмотреть такой порядок назначения судей, который включал участие в этом парламента и исполнительную власть,
- предусмотреть возможность предварительного контроля за конституционностью принятых, но не вступивших в силу законов РФ и указов Президента РФ,
- сократить объем компетенции Суда, исключив из нее:

⁴⁰ См.: Конституция (Основной Закон) Российской Федерации — России. М., 1992. С. 74, 75.

⁴¹ Это, в частности, не исключал Указ Президента РФ от 07.10.1993 г. № 1612 «О Конституционном Суде Российской Федерации» (см.: САПП РФ. 1993. № 41, ст. 3921).

а) все формы защиты конституционного строя, не выражающиеся в определении конституционности нормативных актов,

б) рассмотрение конституционности общественных объединений,

в) дачу заключений о состоянии здоровья федеральных должностных лиц субъектов Федерации, а также о наличии оснований для их отрешения от должности (сохранив возможность дачи заключений о наличии или отсутствии факта нарушения ими Конституции РФ)⁴².

Конституцией РФ от 12 декабря 1993 г. и Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁴³ многие из указанных рекомендаций были реализованы в конкретных юридических нормах с поправками на текущий момент и незначительное заимствование опыта ряда европейских государств. Была осуществлена замена сугубо «парламентского» способа избрания конституционных судей на назначение их Советом Федерации — одной из палат Федерального Собрания по представлению главы государства. Состоялась и смена порядка инициирования предложений о кандидатурах с чисто политического (фракционного) на смешанный (политико-профессиональный): предусматривалось, что они вносятся Президенту РФ членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы, законодательными органами субъектов Российской Федерации, высшими судебными органами и федеральными юридическими ведомствами, всероссийскими юридическими сообществами, юридическими научными и учебными заведениями. Увеличилось до 19 количество судей под предлогом интенсификации и сокращения сроков рассмотрения обращений в Конституционный Суд. Срок полномочий назначенных судей был ограничен 12 годами. Вследствие этого произошла легитимация двух категорий судей по сроку пребывания их в должности: избранных в 1991 г. и назначенных согласно Федеральному конституционному закону о Конституционном Суде. Организация суда переводилась с пленарной на пленарно-палатную структуру: при сохранении главенствующей роли пленарного заседания создавались две палаты с соответствующей компетенцией по рассмотрению обращений в Суд. Устанавливалась периодическая сменяемость руководителей Суда с возможностью их досрочного либо повторного переизбрания самими судьями через каждые три года, их деятельность ставилась под контроль

множеством организационных и регламентных норм.

Произведены были также существенные изменения, касающиеся определения конституционно-правового статуса и компетенции Конституционного Суда. Он был лишен формального статусного признака «высшего» суда. Конституция не воспроизводила прежних полномочий, «провоцирующих» политические и внутрисистемные конфликты (проверки конституционности политических партий и общественных объединений, правоприменительной практики и действий должностных лиц и органов). Объем права Конституционного Суда на законодательную инициативу ограничивался лишь вопросами его ведения. В то же время Конституционный Суд наделялся и новыми полномочиями (толкование Конституции РФ, разрешение споров о компетенции, проверка по жалобам и запросам судов конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле). Наметившаяся ещё в конце 1990 г. тенденция регламентации Конституционного Суда законом, отличающимся порядком утверждения, развилась в конституционное положение о том, что его полномочия, порядок образования и деятельность устанавливаются персонифицированным федеральным конституционным законом, принимаемым в усложненной процедуре, по сравнению с обычными законами (ст. 128 Конституции РФ).

В отличие от Закона 1991 г. Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде детально регламентировал не только общие правила производства в Конституционном Суде, но и особенности производства отдельных категорий дел, и в этом плане представлял собой развернутую кодификацию процессуальных норм. Ключевой же новеллой в данном отношении явился отказ им от собственной инициативы в конституционном судопроизводстве.

Ряд идей, затрагивающих сущность складывающейся модели Конституционного Суда, в преобразованиях 1993—1994 гг. были отвергнуты по причинам политического и юридического свойства. В частности, не получили поддержки предложения: о разделении полномочий судебного конституционного контроля между проектируемым Высшим судебным присутствием и Конституционным Судом; о паритетном порядке представления к назначению кандидатур судей Конституционного Суда, соответственно, по одной трети состава Суда каждой палатой Федерального Собрания и главой государства, как «конфликтноопасного» способа формирования; об исключении из числа проектируемых конституционных положений нормы о посланиях Конституционного Суда Федеральному

⁴² Протокол совещания судей Конституционного Суда РФ 15 октября 1993 г. в 16—18 часов [с прилагаемыми документами] // Архив Конституционного Суда РФ (далее — АКС). 1993. Д. 16. Т. 1. Л. 97—101.

⁴³ См.: СЗ РФ. 1994. № 13, ст. 1447.

Собранию как конкурирующей с одноименным институтом главы государства; о численном составе Конституционного Суда в количестве 21 судьи и образовании в нем трех и более палат, что объективно позволяло бы осуществить их специализацию, эффективное и быстрое разрешение дел.

Однако и после преобразований организация и деятельность Конституционного Суда оставались незавершенными в отдельных материально-правовых и процессуальных аспектах либо дискуссионными (например, в части непризнания федеральных конституционных законов, а позднее — законов о поправках в Конституцию как объектов конституционного контроля, а юридических лиц — как субъектов обращения с конституционной жалобой; «резервирования» возможности принятия федерального закона о разрешении отдельных процедур рассмотрения дел, допустимого расширения круга субъектов обращения в Конституционный Суд и круга объектов конституционного контроля, исполнения актов Конституционного Суда, его взаимоотношений с конституционными судами субъектов Российской Федерации и др.). Решение названных проблем осуществлялось последующей практикой «второго» Конституционного Суда. Дорегулирование в этой части уже производилось на основе толкования им конституционно-правовых положений как допустимое восполнение пробелов в конституционном судопроизводстве⁴⁴.

Некоторые из отвергнутых и спорных идей, затрагивающих образ Конституционного Суда РФ, в последующем были приняты на вооружение в результате состоявшихся законодательных изменений в 2001–2018 гг. и конституционной реформой 2020 года.

4. Законодательная модернизация Конституционного Суда РФ (2001–2018)

Изменение различных параметров Конституционного Суда РФ начинается с 2001 г. Причем в период до 2018 г. это происходило путем принятия законов, обновляющих и дополняющих Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде⁴⁵, при сохранении в неизменном состоянии

положений Конституции РФ о Конституционном Суде. К особенностям данного процесса можно отнести и то, что имела место ситуативная корректировка законоположений без видимой концептуальной основы, но чаще всего «вымывались» или уточнялись те нормы, которые были включены в Закон о Конституционном Суде 1994 г.

Численный состав Конституционного Суда

Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. устанавливала: Конституционный Суд состоит из 19 судей (ч. 1 ст. 125). Положениями Федерального конституционного закона о Конституционном Суде (до их изменения в 2014 г.) указанная численность судей определялась как полный и необходимый состав Суда (ч. 2 ст. 4, ч. 4 ст. 18, ч. 5 ст. 23, ч. 2 ст. 30, ч. 4 ст. 72, п. 2, 3 «Переходных положений»), что предопределяло порядок его наполнения новыми судьями. В частности, Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде устанавливал: в случае выбытия судьи из состава Конституционного Суда представление о назначении другого лица на вакантное место судьи вносится Президентом РФ в Совет Федерации не позднее месяца со дня открытия вакансии (ч. 4 ст. 9). Федеральным конституционным законом от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ названные положения Федерального конституционного закона о Конституционном Суде были изменены. Он устанавливал:

Конституционный Суд правомочен осуществлять свою деятельность при наличии двух третей (ранее было — не менее трех четвертей) от общего числа судей (ч. 2 ст. 4);

если в случае выбытия судьи из состава Конституционного Суда число судей окажется менее двух третей от общего числа судей, представление о назначении другого лица на вакантное место судьи вносится Президентом РФ в Совет Федерации не позднее месяца со дня открытия вакансии (ч. 4 ст. 9).

Из приведенных положений следует, что они фактически (в скрытой форме) были нацелены на сокращение общей численности состава судей Конституционного Суда, установленной Конституцией РФ, на одну треть. Такое регулирование, на наш взгляд, расходилось с требованием Конституции РФ о составе Конституционного Суда из 19 судей (ч. 1 ст. 125), которое Федеральным конституционным законом о Конституционном Суде в его первичной редакции на протяжении 20 лет

⁴⁴ См.: Митюков М.А. Конституция Российской Федерации 1993 г. и модернизация полномочий Конституционного Суда Российской Федерации // Ученые записки юридического факультета Санкт-Петербургского гос. ун-та экономики и финансов. СПб., 2005. Вып. 1 (12). С. 90–96.

⁴⁵ Всего таких законов по состоянию на 2018 год было принято 16, в т.ч.: от 08.02.2001 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2001. № 7, ст. 607; от 15.12.2001 г. № 4-ФКЗ // СЗ РФ. 2001. № 51, ст. 48–24; от 07.06.2001 г. № 3-ФКЗ // СЗ РФ. 2004. № 24, ст. 23–34; от 05.04.2005 г. № 5-ФКЗ // СЗ РФ. 2005. № 15, ст. 1273; от 05.02.2007 г. № 2-ФКЗ // СЗ РФ. 2007. № 7, ст. 829; от 02.06.2009 г. № 2-ФКЗ // СЗ РФ. 2009. № 23, ст. 2754; от 03.11.2010 г. № 7-ФКЗ // СЗ РФ. 2010. № 45, ст. 5742; от 28.12.2010 г. № 8-ФКЗ // СЗ РФ. 2011. № 1, ст. 1; от 25.12.2012 г.

№ 5-ФКЗ // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I), ст. 7572; от 05.04.2013 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1637; от 12.03.2014 г. № 5-ФКЗ // СЗ РФ. 2014. № 11, ст. 1088; от 04.06.2014 г. № 9-ФКЗ // СЗ РФ. 2014. № 23, ст. 2922; от 08.06.2015 г. № 5-ФКЗ // СЗ РФ. 2015. № 24, ст. 3362; от 14.12.2015 г. № 7-ФКЗ // СЗ РФ. 2015. № 51 (ч. I), ст. 7229; от 28.12.2016 г. № 11-ФКЗ // СЗ РФ. 2017. № 1 (ч. I), ст. 2; от 29.04.2018 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2018. № 31, ст. 4811.

однозначно признавалось как обязательное, связанное с необходимостью поддержания именно данного состава с целью обеспечения нормально-го функционирования Суда.

В конструкции 2014 г. Президент РФ должен был обеспечивать наполняемость Конституционного Суда новыми судьями только с момента, когда их число окажется менее двух третей, но он не был лишен возможности это делать и в иных случаях в целях сохранения полноты состава Суда, определенного Конституцией РФ. Однако, несмотря на то что к 2020 г. состав Конституционного Суда сократился до 15 судей, Президент РФ так и не предложил новые кандидатуры для заполнения вакансий. То есть установленная норма по наполнению Конституционного Суда новыми судьями по умолчанию была истолкована им не как дозволение для экстраординарной ситуации, а как возможность не представлять их в течение неограниченного срока до критического предела численного состава судей. Эта президентская интерпретация ни кем под сомнение не ставилась⁴⁶.

Судьи Конституционного Суда

Применительно к судьям первые изменения касались срока их полномочий. В начальной редакции Федерального конституционного закона о Конституционном Суде судья, как отмечалось выше, назначался на должность на срок 12 лет при предельном возрасте пребывания в должности 70 лет. При этом предполагалось, что названные ограничения распространяются только на судей, назначенных на основе Конституции РФ и Федерального конституционного закона о Конституционном Суде 1994 г.; ранее же назначенные судьи, срок полномочий которых не был ограничен, должны были оставаться в должности до 65 лет⁴⁷. В последующем срок полномочий судьи удлинялся до 15 лет (Федеральный конституционный закон от 08.02.2001 г. № 1-ФКЗ), а позднее было установлено, что его полномочия не ограничены определенным сроком, но с сохранением предельного возраста пребывания в должности 70 лет; причем данное положение распространялось на всех действующих судей Конституционного Суда (Федеральный конституционный закон от 05.04.2005 г. № 2-ФКЗ). Такой подход мотивировался стремлением обеспечить выравнивание их правового статуса (см. паспорт проекта Закона № 115938-4).

⁴⁶ См.: Сорокин М. Ю. В поисках «политического» конституционализма в России (роль несудебной интерпретации Основного Закона) // Закон. 2020. № 1. С. 117.

⁴⁷ См.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий. М., 1996. С. 340.

Заметно трансформировалось регулирование отношений, связанных с неприкосновенностью судей Конституционного Суда РФ. Первоначально она обеспечивалась исключительно Федеральным конституционным законом о Конституционном Суде и под контролем Конституционного Суда примерно на уровне неприкосновенности членов (ныне – сенаторов) Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (ст. 98 Конституции РФ). После изменений, внесенных в указанный Закон Федеральным конституционным законом от 15 декабря 2001 г. № 4-ФКЗ, Конституционный Суд в полном объеме решает только вопросы дисциплинарной ответственности судей, а в остальных случаях, согласно уже Закону РФ «О статусе судей в Российской Федерации» (ст. 16)⁴⁸, он либо соучаствует в процедурах (дает согласие о возбуждении уголовного дела в отношении судьи и при использовании к нему как меры пресечения заключения под стражу), либо его участие в них не предусмотрено (при решении вопросов привлечения судьи к административной ответственности и осуществления по отношению к нему оперативно-розыскных мероприятий).

Была скорректирована и процедура прекращения полномочий судьи Конституционного Суда. В начальной редакции Федерального конституционного закона о Конституционном Суде (ст. 18) этот вопрос преимущественно находился в компетенции Конституционного Суда РФ: он принимал соответствующее решение и направлял его Президенту РФ и в Совет Федерации, что рассматривалось как официальное уведомление об открытии вакансии. Только в двух случаях – при нарушении порядка назначения судьи на должность и при совершении им поступка, порочащего честь и достоинство судьи, – Совет Федерации принимал решение о прекращении полномочий судьи по представлению Конституционного Суда, причем во втором случае представление принималось большинством, не менее двух третей от общего числа судей. Федеральным конституционным законом от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ года данные отношения были уточнены: Совет Федерации получил возможность прекращать полномочия судьи по представлению Конституционного Суда не только по выше названным основаниям, но и в случае продолжения судьи, несмотря на предупреждение со стороны Конституционного Суда, занятий или совершения действий, не совместимых с его должностью, а также неучастия судьи в заседаниях Конституционного Суда или уклонения его от голосования свыше двух раз подряд без уважительных причин.

В рассматриваемый период начинается модификация института особого мнения конституционного судьи. Изначально данное мнение

⁴⁸ См.: Ведомости ВС РФ. 1992. № 30, ст. 1792.

публиковалось вместе с решением Конституционного Суда в официальных изданиях. Однако после внесения в Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде изменений (Федеральный конституционный закон от 15.12.2001 г. № 4-ФКЗ) публикация особого мнения допускалась только в журнале «Вестник Конституционного Суда РФ» (ч. 1 ст. 76). Подобное вполне справедливо оценивалось как сигнал федерального законодателя, адресованный к «диссидентствующим» судьям, свидетельство того, что особое мнение воспринимается скорее как зло, чем благо⁴⁹.

Руководство Конституционного Суда

Изменения Федерального конституционного закона о Конституционном Суде в данном отношении были осуществлены Федеральными конституционными законами от 2 июня 2009 г. № 2-ФКЗ, от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ и от 29 июля 2018 г. № 1-ФКЗ. Изначально статус руководителей Конституционного Суда определялся, исходя из идеи коллегиальности, равенства прав судей и независимости Конституционного Суда⁵⁰. На данной основе Председатель, его заместитель (с 2009 г. их стало два) и судья-секретарь (должность упразднена в 2009 г.) избирались самими судьями из своего состава на три года с возможностью быть избранными на новый срок. При этом устанавливалась процедура досрочного освобождения от должности указанных лиц по инициативе не менее пяти судей Конституционного Суда, считающих, что Председатель, заместитель Председателя или судья-секретарь Суда недобросовестно исполняет свои обязанности или злоупотребляет своими правами. Данный вопрос решался большинством, не менее двух третей от общего числа судей Конституционного Суда тайным голосованием.

После внесения изменений в Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде вышеупомянутыми Законами Председатель Конституционного Суда и его заместитель (с 2020 г. у Председателя один заместитель) назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ сроком на шесть лет из числа судей Конституционного Суда с возможностью быть назначенными на должность на новый срок (ст. 23). На Председателя не распространяются положения Закона о предельном возрасте пребывания в должности судьи, а предельный возраст заместителя Председателя Конституционного Суда — 76 лет (ст. 12). Участие судей в данных процедурах

не предусмотрено. Полномочия Председателя и его заместителя могут быть досрочно прекращены Советом Федерации по представлению Президента РФ, если решением Конституционного Суда, принятым большинством не менее двух третей голосов от числа действующих судей Конституционного Суда тайным голосованием, будет признано, что они не исполняют должностные обязанности или исполняют их ненадлежащим образом (ст. 23).

Изменения статуса Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителя объяснялись необходимостью оптимизировать процедуру наделения их полномочиями, унифицировать порядок назначения должностных лиц высших судов страны. Однако такой подход создал предпосылки для политизации руководства Конституционного Суда, возвышения его по отношению к судьям и снижения уровня самостоятельности и независимости Конституционного Суда РФ.

Организационно-правовые формы деятельности Конституционного Суда

Изменения в данном отношении были связаны, прежде всего, с упразднением палат Конституционного Суда РФ. Оно было осуществлено Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ. Нововведение обосновывалось тем, что это точнее соответствует конституционным требованиям о численности Конституционного Суда (Г.В. Минх), а принятие решения одним составом определялось как условие, минимизирующее вероятность возникновения коллизий между ними (В.Н. Плигин). Однако подобное пояснение не очень убедительно с учетом, что «двухпалатность» не подрывала статус Конституционного Суда как единого органа конституционного правосудия⁵¹, но обеспечивала децентрализацию и оперативность его деятельности, не приводила к правовым коллизиям решений между палатами, которые могли устраняться пленумом Суда.

Упразднение палат сопровождалось легализацией новой формы деятельности Конституционного Суда — разрешения дел без проведения слушания. Соответствующее установление было введено в Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде (ст. 47¹) также Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ. Им признавалось, что Конституционный Суд РФ может рассматривать дела в данной процедуре с вынесением постановления, если:

придет к выводу о том, что оспариваемые заявителем положения нормативного правового акта аналогичны нормам, ранее признанным не

⁴⁹ См.: Гаджиев Г.А. Публикация особого мнения судьи, или история нормы, которая является камертоном судебной реформы в России // Кодекс. Правовой науч.-практ. журнал. 2003. Ноябрь-декабрь. С. 4, 7.

⁵⁰ См.: Тиунов О.И. Новый закон о Конституционном Суде Российской Федерации // Росс. юрид. журнал. 1995. № 1 (5). С. 25.

⁵¹ См.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий. С. 99.

соответствующими Конституции РФ постановлением Конституционного Суда, сохраняющим свою силу;

оспариваемая заявителем норма, ранее признанная неконституционной постановлением Конституционного Суда, сохраняющим свою силу, применена судом в конкретном деле, а подтверждение Конституционным Судом неконституционности нормы необходимо для устранения фактов нарушений конституционных прав и свобод граждан в правоприменительной практике.

Разрешение дел без проведения слушания исключалось в ситуации, когда предметом проверки (в порядке абстрактного нормоконтроля) являлись федеральные законы и конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, а также если:

1) ходатайство с возражением против применения такой процедуры подано Президентом РФ, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством РФ или органом государственной власти субъекта Российской Федерации в случае, когда предполагается разбирательство дела о соответствии Конституции РФ принятого соответствующим органом нормативного правового акта;

2) ходатайство подано заявителем в случае, когда проведение слушаний необходимо для обеспечения его прав.

В последующем названные положения Федерального конституционного закона о Конституционном Суде были скорректированы Федеральным конституционным законом от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ. В частности, данная процедура исключалась для проверки аннулированных норм, но признавалась допустимой (также с учетом поправки, внесенной в Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде Федеральным конституционным законом от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ):

по отношению ко всем нормативным правовым актам, указанным в п. 1 ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде;

при осуществлении проверки Конституционным Судом нормативных правовых актов как в порядке абстрактного нормоконтроля, так и конкретного нормоконтроля — по жалобам граждан и запросам судов, а также при возникновении вопроса о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека;

при условии, если Конституционный Суд придет к выводу о том, что, во-первых, вопрос о конституционности нормативного правового акта может быть разрешен на основании содержащихся в ранее принятых постановлениях Конституционного Суда правовых позиций и, во-вторых,

проведение слушания не является необходимым для обеспечения прав стороны.

В качестве гарантий прав участников конституционного судопроизводства устанавливалось, что ходатайство с возражением против применения процедуры разрешения дела без проведения слушания может подать орган государственной власти в случае, когда предполагается разбирательство дела о соответствии Конституции РФ принятого соответствующим органом государственной власти нормативного правового акта, или заявитель.

Оценивая данную процессуальную форму рассмотрения дел, отметим, что она:

согласуется с особенностями конституционного судопроизводства, где доминирует анализ правовых норм и, соответственно, Конституционный Суд, по определению К. В. Арановского, может выполнить добросовестное исследование в уединении и даже нуждается в нем отчасти⁵²;

легализовала сложившуюся практику Конституционного Суда по вынесению определений «с позитивным содержанием» без слушания дела путем распространения им правовых позиций, получивших отражение в ранее принятых постановлениях Конституционного Суда, на аналогичные конституционно-правовые ситуации;

сближала конституционное судопроизводство, осуществляемое Конституционным Судом, с практикой зарубежных конституционных судов, во многих из которых письменное судопроизводство имеет давнюю традицию⁵³.

Полномочия Конституционного Суда

Федеральный законодатель модифицировал конституционные полномочия Конституционного Суда. Это имело место прежде всего по отношению к *жалобам граждан*. Конституция РФ (ч. 4 ст. 125) определяла, что Конституционный Суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном законом. С некоторыми уточнениями данную формулу воспроизводил Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде (п. 3 ч. 1 ст. 3, ст. 96, 97), согласно которому признавалось, что правом на обращение в Конституционный Суд РФ с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод

⁵² См.: Арановский К. В. О письменном производстве в конституционной юстиции России // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 2 (20). С. 23.

⁵³ См.: Митюков М. А., Станских С. Н. Письменное разбирательство в конституционном судопроизводстве: Россия и опыт зарубежных стран // Государство и право. 2005. № 10. С. 9–12.

обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе. При этом жалоба считалась допустимой, если: 1) закон затрагивает конституционные права и свободы граждан; 2) закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

Впервые указанные положения были изменены Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ. В соответствии с ним Суд получил полномочие по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверять конституционность закона, примененного в конкретном деле, при условии, что его рассмотрение завершено в суде. Такой подход обосновывался расширением принципа subsidiarity, основное содержание которого составляет требование об исчерпании возможностей по защите прав человека одними судами до того, как дело может быть рассмотрено Конституционным Судом⁵⁴.

Федеральным конституционным законом от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ положения Федерального конституционного закона о Конституционном Суде в части допустимости жалобы вновь были уточнены: Конституционный Суд обрел возможность рассматривать жалобы на нарушение законом конституционных прав и свобод, если, в частности, «закон применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, при этом жалоба должна быть подана в срок не позднее одного года после рассмотрения дела в суде» (п. 2 ст. 97). Иными словами, в российском конституционном судопроизводстве, как и в некоторых других странах (ФРГ, Австрия, Королевство Испания), появился срок подачи жалобы, что в целом имеет положительное значение для публичных правоотношений.

Состоялась модификация и некоторых других полномочий Конституционного Суда:

по рассмотрению дел о конституционности законов по запросам судов (ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, п. 3¹ ч. 1 ст. 3, ст. 101, 102 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде). Они в соответствии с Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ получили возможность направлять запросы в Конституционный Суд только относительно проверки закона, подлежащего применению судом в конкретном деле (но не примененного закона, как допускала Конституция РФ). Согласно

Федеральному конституционному закону от 4 июля 2014 г. № 9-ФКЗ суды также были наделены специальным полномочием, позволяющим им инициировать проверку закона в ситуации его применения в связи с исполнением решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека;

о даче толкования Конституции РФ (ч. 5 ст. 125 Конституции РФ, ст. 104, 105 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде). Федеральным конституционным законом от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ дополнительно к конституционным положениям было закреплено исключительное право Президента РФ и Правительства РФ в ситуации, связанной с исполнением решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, обращаться в Конституционный Суд с запросом о толковании Конституции РФ. Это привело к тому, что наряду с классическим абстрактным толкованием Конституции РФ появилось специальное (или конкретное) её толкование, осуществляемое Конституционным Судом.

Федеральный законодатель не только модифицировал конституционные полномочия Конституционного Суда РФ, но и дополнительно к ним устанавливал законами новые его полномочия. К таковым относится *полномочие Конституционного Суда РФ в специальной процедуре рассматривать дела о возможности исполнения Российской Федерацией решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человек.* В таком виде оно было первоначально установлено Федеральным конституционным законом от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ, внесшим соответствующие изменения в Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде (п. 3² ч. 1 ст. 3, ст. 104¹–104⁴). При его принятии законодатель следовал правовым позициям Конституционного Суда, который в своем Постановлении от 14 июля 2015 г. № 21-П⁵⁵ признал: постановления Европейского Суда по правам человека должны исполняться с учетом верховенства Конституции РФ, которое, в свою очередь, может быть обеспечено исключительно Конституционным Судом РФ, в т.ч. в процедуре рассмотрения специального запроса государственных органов, на которые возложена обязанность по обеспечению выполнения Российской Федерацией международных договоров, участницей которых она является.

Данное полномочие Конституционного Суда РФ неоднозначно было воспринято научным сообществом⁵⁶ и достаточно критично оценивалось

⁵⁵ См.: СЗ РФ. 2015. № 30, ст. 4658.

⁵⁶ Анализ позиций и оценок по данному вопросу см.: Кряжков В.А. Конституционный Суд РФ как участник процесса исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека // Государство и право. 2017. № 5. С. 25–27.

⁵⁴ См.: Гаджиев Г.А. Вступительная статья // Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» / под ред. Г.А. Гаджиева. М., 2012. С. 12, 13.

Венецианской комиссией⁵⁷. По состоянию на 2020 г. Конституционный Суд РФ по запросу Министерства юстиции РФ вынес два постановления о возможности исполнения Российской Федерацией решений Европейского Суда по правам человека: по делу Анчугова и Гладкова об избирательных правах осужденных (Постановление от 19 апреля 2016 г. № 12-П⁵⁸) и по делу ЮКОСа о выплате бывшим акционерам этой компании компенсации в размере 1.8 млрд евро (Постановление от 19 января 2017 г. № 1-П⁵⁹).

В рассматриваемый период Конституционный Суд РФ обрел также полномочия:

на основе Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» *проверять конституционность международного договора, в соответствии с которым иностранное государство или его часть входит в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта Российской Федерации* (ч. 4 ст. 7, ч. 1 ст. 8)⁶⁰. Данное полномочие Конституционного Суда в доктрине трактовалось как самостоятельное, отличающееся от его полномочия по проверке международных договоров (п. «г» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ)⁶¹;

проверять конституционность вопроса, выносимого на референдум Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом, регулирующим проведение референдума Российской Федерации. Первоначально названное полномочие закреплялось в Федеральном конституционном законе от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации» (ч. 17 ст. 15, ч. 1, 1¹, 2 ст. 23)⁶², а с 2014 г. и в Федеральном конституционном законе о Конституционном Суде (п. 5¹ ч. 1 ст. 3).

Расширение типов итоговых решений Конституционного Суда

Конституция РФ (ч. 6 ст. 125) изначально определяла: акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции РФ международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению. На

этой основе Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде (ст. 79, 87, 91, 100) закреплял, что Конституционный Суд РФ вправе принимать решение о признании проверяемого правового акта соответствующим либо не соответствующим Конституции РФ. Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ в ст. 79 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде было внесено дополнение (ч. 5), которым придавалось обязательное юридическое значение позиции Конституционного Суда РФ относительно того, соответствует ли Конституции РФ смысл нормативного правового акта или его отдельного положения, придаваемый им правоприменительной практикой, выраженной в постановлении Конституционного Суда РФ; данная позиция подлежала учету правоприменительными органами с момента вступления в силу соответствующего его постановления. Этим легализовывалась устойчивая практика Конституционного Суда РФ по вынесению постановлений с выявлением конституционно-правового смысла оспариваемой нормы.

Федеральным конституционным законом от 28 декабря 2016 г. № 11-ФКЗ вновь были внесены изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде (ст. 79, 87, 100), касающиеся типов итогового решения Конституционного Суда РФ: им непосредственно выделяется постановление о признании нормативного акта или договора либо отдельных их положений соответствующими Конституции РФ в данном Конституционным Судом истолковании. Такое истолкование признается общеобязательным. Исключается любое иное истолкование при применении указанных актов или их отдельных положений. При этом признаётся, что последствия подобных постановлений аналогичны тем, какие установлены для случаев признания нормативного акта или договора либо их отдельных положений не соответствующими Конституции РФ.

5. Конституционный Суд РФ после конституционной реформы 2020 года

Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»⁶³ внес существенные изменения в Конституцию РФ, затрагивающие почти все элементы статуса Конституционного Суда РФ. Эти изменения в расширительно ключе получили конкретизацию в Федеральном конституционном законе от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный

⁵⁷ См.: URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)005-e) (дата обращения: 29.12.2016).

⁵⁸ См.: СЗ РФ. 2016. № 17, ст. 2480.

⁵⁹ См.: СЗ РФ. 2017. № 5, ст. 866.

⁶⁰ См.: СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I), ст. 4916.

⁶¹ См.: Брежнев О. В. Особенности судебного конституционного контроля при принятии в состав России нового субъекта Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 6 (12). С. 18–21.

⁶² См.: СЗ РФ. 2004. № 27, ст. 2710.

⁶³ См.: СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”»⁶⁴, которым было уточнено и дополнено 83 статьи (или 70% от их числа) ранее действующего Федерального конституционного закона о Конституционном Суде, а также добавлено в указанный Закон три новых главы об особенностях производства по отдельным категориям дел⁶⁵. Рассмотрим наиболее важные из состоявшихся новелл.

Общие моменты

В результате конституционной реформы Конституционный Суд стал монопольным органом конституционного контроля в Российской Федерации. Это произошло в связи с упразднением конституционных (уставных) судов Федеральным конституционным законом от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ (ст. 2)⁶⁶, что было сделано ввиду не включения по ходу конституционной реформы указанных судов в судебную систему Российской Федерации (ч. 3 ст. 118 Конституции РФ). Такое положение ослабило в целом конституционную юстицию и, как ни парадоксально, на наш взгляд, сделала слабее и уязвимее Конституционный Суд РФ в системе публичной власти.

Вместе с тем Конституционный Суд был объявлен «высшим судебным органом конституционного контроля в Российской Федерации» (ч. 1 ст. 125 Конституции РФ). Приведенное определение воспроизводит его характеристику в Конституции (Основном Законе) РСФСР – РФ (в ред. от 24.05.1991 г. и от 21.04.1992 г.). Оно, если судить по прошлому опыту, представляет собой «фасадный» элемент улучшения статуса Конституционного Суда, не имеющий для него и конституционного правосудия в целом практического значения, поскольку он обретает качество высшего конституционного и судебного органа не по формальному признанию, а по факту своего положения в механизме конституционного контроля в государстве.

Следует отметить и изменение подхода к регулированию полномочий Конституционного Суда: Закон о поправке к Конституции РФ 2020 г. дополнил ст. 125 Конституции РФ положением о том, что кроме перечисленных в ней полномочий, «Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет иные полномочия, установленные федеральным конституционным законом» (ч. 8). Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ, внося изменения в Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде в соответствии с конституционной

поправкой, воспроизводит эту нормы с некоторыми уточнениями:

Конституционный Суд РФ кроме приведенных в ст. 3 указанного Закона полномочий осуществляет иные полномочия, предоставленные ему Конституцией РФ и федеральными конституционными законами (п. 7 ч. первой ст. 3), т.е. подразумевается, что полномочия Конституционного Суда могут устанавливаться не только Федеральным конституционным законом о Конституционном Суде, но и другими федеральными конституционными законами;

из п. 7 ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде изъято положение о возможности предоставления Конституционному Суду РФ полномочий Федеративным договором и договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, заключаемыми в порядке ч. 3 ст. 11 Конституции РФ.

Развитие положений, касающихся организации и деятельности Конституционного Суда

Конституционная реформа продолжила начатые преобразования Конституционного Суда РФ. Закон о поправке к Конституции РФ 2020 года: сократил количество судей Конституционного Суда с 19 до 11 (ч. 1 ст. 125 Конституции РФ)⁶⁷. При этом Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ, внося изменения в Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде, установил: Конституционный Суд РФ правомочен функционировать при наличии не менее восьми судей (ч. 2 ст. 4); Президент РФ должен в течение месяца инициировать заполнение вакантной должности, только если судей станет меньше восьми (ч. 4 ст. 9); Суд правомочен принимать решения, если в заседании участвуют шесть судей (ч. 2 ст. 30);

упростил механизм досрочного прекращения полномочий судей Конституционного Суда: теперь по представлению Президента РФ, а не Конституционного Суда и без какого-либо его участия вообще Совет Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом прекращает полномочия конституционных судей, включая Председателя Конституционного Суда РФ и его

⁶⁴ См.: СЗ РФ. 2020. № 46, ст. 7196.

⁶⁵ См.: Кряжкова О. Как изменится Конституционный Суд. URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/kak-izmenitsya-konstitutsionnyy-sud/>

⁶⁶ См.: СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. I), ст. 8029.

⁶⁷ По данному показателю Конституционный Суд РФ будет уступать конституционным судам Украины (18 судей), ФРГ (16 судей), Чехии, Италии и Польши (в их суды входит по 15 членов), Португалии (13 судей), Австрии, Болгарии, Королевства Испания (суды состоят из 12 членов) (см.: Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии: сб. аналитических материалов Венецианской комиссии Совета Европы / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2016. С. 227–251).

заместителя, в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий (п. «е.3» ст. 83, п. «л» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ)⁶⁸. Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ, конкретизируя это положение, расширяет возможности Президента РФ по собственной инициативе вносить представления о досрочном прекращении полномочий судей в Совет Федерации по семи основаниям (п. 1–7 ч. 1, ч. 3, 5, 6 ст. 18 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде);

закрепил в Конституции РФ порядок назначения на должность Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителя (п. «е» ст. 83, п. «ж» ч. 1 ст. 102, ч. 1 ст. 128), ранее установленный Федеральным конституционным законом о Конституционном Суде. Он был скорректирован Федеральным конституционным законом от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ, который позволяет Президенту РФ предлагать на указанные должности не только кандидатуры из числа судей Конституционного Суда РФ, но и иных лиц, которые будут обретать соответствующие полномочия одновременно с назначением их судьями (ч. 1 ст. 23 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде);

завершил начатый процесс легитимации постановлений Конституционного Суда РФ, придающих проверяемому нормативному правовому акту или его отдельному положению конституционно-правовой смысл, определив на уровне Конституции РФ: акты или их отдельные положения, признанные конституционными в истолковании, данным Конституционным Судом РФ, не подлежат применению в ином истолковании (ч. 6 ст. 125). Здесь можно констатировать достаточно высокий удельный вес таких постановлений: с 2016 по 2020 г. их было принято 119, или 58% от их общего числа за указанный период⁶⁹;

лишил Конституционный Суд РФ возможности направлять Федеральному Собранию послание, исключив соответствующее положение из ч. 3 ст. 100 Конституции РФ. До некоторой степени это было логично с учетом, что после возобновления своей деятельности в 1995 г. Конституционный

Суд РФ не использовал данную форму взаимодействия с Федеральным Собранием и признавал приемлемым ограничиться выпуском документов, именуемых Информацией, по наиболее актуальным аспектам конституционной законности⁷⁰. Вместе с тем утрата Конституционным Судом прерогатив на послание Федеральному Собранию реально понижает конституционный статус и политический вес Конституционного Суда РФ в системе публичной власти, лишает его канала дополнительной актуализации своих решений и правовых позиций.

Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ, изменяя в Федеральном конституционном законе о Конституционном Суде, также:

ввёл дополнительные ограничения прав судей Конституционного Суда. Им отныне запрещено обнародовать особые мнения или ссылаться на них⁷¹; открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации; критиковать в какой бы то ни было форме решения Конституционного Суда РФ; обнародовать свое несогласие с решением по вопросу принятия обращения к рассмотрению и по результатам голосования в ходе совещания судей по принятию итогового решения Конституционного Суда РФ (ст. 11, 43, 70, 76 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде);

признал — допустимость использования процедуры разрешения дел без проведения слушания применительно к делам о проверке конституционности проектов законов и неподписанных или неопубликованных законов, а также при разрешении вопроса о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию; допустимость обращаться к этой процедуре не только в ситуации, когда имеются соответствующие правовые позиции в ранее вынесенных постановлениях Конституционного Суда РФ, но и тогда, когда с учетом характера поставленного вопроса и обстоятельств дела отсутствует явная необходимость в устном представлении позиции заявителя и другой стороны

⁶⁸ На неопределенность и порочность подобного способа прекращения полномочий конституционных судей обращает внимание М.И. Клеандров (см.: Клеандров М.И. Конституционные изменения 2020 г. и механизмы правосудия: плюсы и минусы // Государство и право. 2020. № 10. С. 15, 16).

⁶⁹ См.: Кряжкова О. Итоги работы российского Конституционного Суда в 2020 году: от конституционной реформы до пандемии. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=HHbUufiARwc>

⁷⁰ См.: Интервью с Председателем Конституционного Суда Российской Федерации Валерием Дмитриевичем Зорькиным // Юрист. 2018. № 12. С. 8.

⁷¹ О значении особых мнений конституционных судей и необходимости отмены запрета на их публикацию см.: Кряжкова О.Н. Три причины отменить запрет на публикацию особых мнений судьи Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционный вестник. 2021. № 6 (24). С. 128–139.

при ее наличии; невозможность возражений участников конституционного судопроизводства против применения процедуры разрешения дела без проведения слушания (ст. 47¹ Федерального конституционного закона о Конституционном Суде). На текущий момент рассмотрение дел без проведения слушаний в Конституционном Суде становится доминирующей формой: с её использованием с 2011 по 2020 г. он принял 224 постановления (или 61% от их общего числа за указанный период) и только 144 (или 39%) — с проведением слушаний⁷². Эта тенденция, имеющая предпосылки к расширению, способна привести к умалению прав участников конституционного судопроизводства и закрытости деятельности Конституционного Суда РФ вопреки установленным принципам гласности и устности конституционного судопроизводства;

закрепил новое понимание экспертиз в конституционном судопроизводстве. Согласно Федеральному конституционному закону о Конституционном Суде (ст. 63) в заседание Конституционного Суда РФ в качестве эксперта может быть вызвано лицо, обладающее специальными познаниями по вопросам, касающимся рассматриваемого дела, но непосредственно не относящимся к сфере российского права. Подобное означает отказ от прежней практики привлечения Конституционным Судом РФ специалистов по вопросам различных отраслей права. Трудно понять логику дистанцирования от юридического сообщества⁷³, особенно в контексте сокращения численного состава судей Конституционного Суда РФ и, как следствие, сужения их представительства по правовым специальностям;

изъял из Федерального конституционного закона о Конституционном Суде (ст. 41, 42, 47) положения о процессуальных сроках рассмотрения дела в Конституционном Суде РФ в ситуациях, связанных с предварительным изучением обращения судьями, принятием его к рассмотрению и назначением дела к слушанию. Безграничное усмотрение Конституционного Суда РФ по совершению ключевых процессуальных действий, на наш взгляд, понижает его ответственность по рассмотрению обращений и в первую очередь их доминирующей категории — конституционных жалоб, что в конечном счете не может не сказываться на своевременной и эффективной защите прав и свобод граждан.

⁷² См.: Кряжкова О. Итоги работы российского Конституционного Суда в 2020 году: от конституционной реформы до пандемии.

⁷³ Подобное же дистанцирование просматривается и в изъятии в январе 2021 г. из Регламента Конституционного Суда РФ положений о «друзьях суда» — научных организациях и гражданах, в инициативном порядке представляющих Конституционному Суду свои научные заключения по делу, рассматриваемому Судом.

Изменения полномочий Конституционного Суда

Изменения вновь коснулись конституционной жалобы. Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г. определил: Конституционный Суд РФ проверяет «по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан — конституционность законов и иных нормативных актов, указанных в пунктах «а» и «б» настоящей статьи, примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты» (п. «а» ч. 4 ст. 125 Конституции РФ). Такое регулирование, согласно ЗаклЮчению Конституционного Суда от 16 марта 2020 г. № 1-3⁷⁴, обеспечит эффективность обжалования в рамках согласованного функционирования всех судов. Поэтому Конституционный Суд РФ приходит к выводу: «требование об исчерпании иных предусмотренных законом способов судебной защиты в качестве условия допустимости жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации не вступает в противоречие с правом граждан на судебную защиту (статья 46, часть 1, Конституции Российской Федерации) и, более того, будет способствовать его реализации».

Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ, внося соответствующие изменения в Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде по конституционной жалобе (п. 3 ч. 1 ст. 3, ст. 96, 97),

уточнил круг субъектов, имеющих право направлять жалобы в Конституционный Суд РФ, к коим, кроме граждан, отнес юридические лица и муниципальные образования в лице органов местного самоуправления, а также — в интересах таких граждан и юридических лиц (при их письменном согласии) — уполномоченных по правам, предусмотренных федеральными законами, иные органы и должностные лица в соответствии с федеральным законом, общероссийские организации, которые в соответствии с федеральным законом могут представлять интересы таких граждан и юридических лиц;

раскрыл понимание того, что означает исчерпание всех других внутригосударственных средств судебной защиты прав, связав это с использованием заявителем кассационной и / или надзорной инстанций, а также с позицией Конституционного Суда РФ по данному вопросу и имеющимся официальным толкованием относительно оспариваемого нормативного акта.

Т.Г. Морщакова, системно анализируя рассматриваемое нововведение, констатирует, что уровень защиты прав граждан при таком регулировании понижается, поскольку они получают

⁷⁴ См.: СЗ РФ. 2020. № 12, ст. 1855.

возможность направить жалобу в Конституционный Суд РФ, пройдя в течение длительного времени апелляционную, две кассационные и надзорную инстанции, причем в ситуации уже исполняемого решения. Следствием этого, прогнозирует она, станет то, что право конкретного гражданина не будет восстановлено — даже если Конституционный Суд РФ признает в конце концов его конституционные права нарушенными⁷⁵.

Отметим, новации, связанные с конституционной жалобой, пока ведут к их сокращению: если в 2010 г. общее количество жалоб в Конституционном Суде РФ было 18 178, то в 2020 г. их стало 12 838, т.е. на одну треть меньше⁷⁶.

Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. модифицировал также ранее установленное Федеральным конституционным законом о Конституционном Суде полномочие Конституционного Суда РФ о возможности исполнения Российской Федерацией решения межгосударственного органа о защите прав и свобод человека. В Конституции РФ закреплено положение о том, что Конституционный Суд РФ «разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации» (п. «б» ч. 5¹ ст. 125).

Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ названное полномочие Конституционного Суда РФ, установленное Конституцией РФ как его единое полномочие, разделяет на два полномочия: по разрешению вопроса о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции РФ (п. 3² ч. 1 ст. 3), и по разрешению вопроса о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности

на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации (п. 3³ ч. 1 ст. 3). Применительно к каждому случаю устанавливается своя процедура рассмотрения дел (гл. XIII.1 и XIII.2 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде), которые могут быть инициированы по запросам Президента РФ, Правительства РФ, Верховного Суда РФ и с 1 июля 2021 г. — Генеральной прокуратурой РФ⁷⁷.

В целом характеризуя данное правовое регулирование, отметим следующее:

посредством его Конституционный Суд РФ потенциально становится еще более активным участником международных отношений, но при этом принимаемые им решения обладают обязательной юридической силой только на территории Российской Федерации и не способны в принципе отменить решения международных судов и арбитражей (они будут исполняться за пределами Российской Федерации);

на его основе создаются предпосылки для выборочного исполнения решений межгосударственных органов, международных судов и арбитражей, что свидетельствует о движении Российской Федерации в сторону отказа от примата международного права, установленного ст. 15 (ч. 4) Конституции РФ, перехода от абсолютного приоритета норм международного права к приоритету условному⁷⁸.

Законом о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. Конституционный Суд РФ был наделен новыми полномочиями:

по запросу Президента РФ проверять конституционность проектов законов о поправке к Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном ч. 2 и 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 108 Конституции РФ, законов до их подписания Президентом РФ (п. «а» ч. 5 ст. 125 Конституции РФ);

по запросу Президента РФ проверять конституционность законов субъектов Российской Федерации до их обнародования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (п. «в» ч. 5¹ ст. 125 Конституции РФ).

⁷⁵ См.: Морщакова Т. Г. Комментарий к Заклучению Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года. URL: <https://academia.ilpp.ru/kommentariy-k-zacklyucheniyu-konstitutsionnogo-suda-rossiyskoy-federatsii/>

⁷⁶ См.: URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Petition/Pages/NewReference.aspx>

⁷⁷ См.: Федеральный закон от 17.01.1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» (ч. 4 ст. 39¹) // СЗ РФ. 1995. № 47, ст. 4472; Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде (п. 3², 3³ ч. 1 ст. 3, ст. 104¹, 104⁵).

⁷⁸ См.: Исполинов А. С. Новые полномочия Конституционного Суда РФ по проверке конституционности решений международных судов и арбитражей // Закон. 2020. № 12. С. 63, 72.

Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ, внося изменения в Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде, объединил данные полномочия Конституционного Суда РФ в одно его полномочие (п. 5² ч. 1 ст. 3), которое обобщенно можно именовать как полномочие Конституционного Суда РФ по осуществлению предварительного (превентивного) нормоконтроля в установленной процедуре (гл. XVII). Оценивая это нововведение, обратим внимание на следующее:

вопрос о наделении Конституционного Суда РФ полномочием осуществлять предварительный нормоконтроль правовых актов поднимался уже в первый период его функционирования и при подготовке Федерального конституционного закона о Конституционном Суде, но подобные предложения тогда не получили поддержки⁷⁹;

предварительный нормоконтроль — в целом нетипичное полномочие для конституционных судов ряда государств Европы. Это объясняется присущими ему недостатками: в подобном случае конституционному суду приходится оценивать нормы достаточно оперативно, в отсутствии опыта их реализации на практике, тогда как часто неконституционность становится очевидной только при применении соответствующих норм судами и административными органами, в контексте конкретной социально-экономической и правовой ситуации; результаты, полученные при проведении предварительного нормоконтроля спорных норм, могут не совпадать с выводами по их проверке в порядке последующего нормоконтроля (такая возможность не исключается ч. 7 ст. 110¹² Федерального конституционного закона о Конституционном Суде), создавая тем самым трудности для органа конституционного контроля и участников конституционно-правовых отношений⁸⁰;

установленная модель превентивного нормоконтроля, который может быть инициирован только Президентом РФ и без обязательного предварительного использования им иных конституционно-правовых средств улаживания возникающих противоречий с законодательными органами, не

согласуется с принципом сбалансированного разграничения властей, поскольку еще более усиливает за счет Конституционного Суда РФ позиции Президента РФ во взаимоотношениях с Федеральным Собранием и субъектами Российской Федерации, способствует втягиванию судебного органа конституционного контроля в законотворческий, по сути, политический процесс.

Принимая во внимание особенности предварительного нормоконтроля, остается надеяться, что он будет иметь вспомогательное значение в соотношении с оправдавшим себя последующим конституционным контролем. Данный институт, как предполагает судья Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотов, может оказаться востребованным Президентом РФ преимущественно в кризисных ситуациях, связанных с обострением отношений законодательной и исполнительной власти, Российской Федерации и ее субъектов⁸¹.

* * *

Появление Конституционного Суда в России в 1991 г. стало заметным политико-правовым событием. Данный институт вписывался в контекст начавшихся в стране реформ, отвечал общественным ожиданиям и его учреждение не вызывало особых споров. При этом за основу была взята австрийская модель конституционного правосудия с привнесением в неё некоторых самобытных элементов, отражающих советское прошлое и представления о названном правосудии тех, кто его создавал.

На протяжении 30 лет российская модель конституционного правосудия остается неизменной. Но в то же время можно констатировать, что за годы функционирования Конституционного Суда РФ неоднократно под влиянием различных обстоятельств модифицировались и модернизировались его ключевые характеристики. Подобное имело место при принятии Конституции РФ 1993 г. и Федерального конституционного закона о Конституционном Суде 1994 г., внесении изменений и дополнений в указанный Закон в период с 2001 по 2018 г. и, наконец, после состоявшихся поправок к Конституции РФ 2020 г. и принятого в их развитие Федерального конституционного закона от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ, существенно обновившего Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде.

Итогом данных преобразований стала смена практически всех изначальных атрибутивных элементов конституционно-правовой модели Конституционного Суда РФ. Это прослеживается прежде всего по линии полномочий Конституционного Суда РФ, которые часто неоднозначно

⁷⁹ См.: Митюков М.А. Штрихи к истории Конституционного Суда России. М., 2014. С. 180; *Его же*. Проблемы предварительного судебного конституционного контроля (по материалам подготовки и принятия Федерального конституционного закона о Конституционном Суде) // Личность, власть, экономика: правовые проблемы: материалы X Междунар. науч. конф. по конституционному праву. Санкт-Петербург, 20–21 апреля 2012 г. СПб., 2012. С. 34–38.

⁸⁰ См.: Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии: сб. аналитических материалов Венецианской комиссии Совета Европы / под ред. Т.Я. Хабриевой. С. 173, 174; Штайнбергер Г. Модели конституционной юрисдикции. Издание Совета Европы, 1994. С. 7, 8.

⁸¹ См.: Кокотов А.Н. Предварительный контроль правовых актов Конституционным Судом России // Закон. 2020. № 12. С. 36.

модифицировались и конъюнктурно расширялись, а также гарантий его независимости и самостоятельности, которые последовательно сокращались при усилении подконтрольности данного института Президенту РФ. Принимаемые меры привели также к сужению демократических начал в устройстве Конституционного Суда РФ, повышению роли его Председателя как администратора по отношению к судьям, к большей закрытости от общественности и труднодоступности для граждан.

В результате можно прогнозировать определенное снижение способности Конституционного Суда РФ в опоре на Конституцию РФ уравнивать законодательную и исполнительную власть, эффективно защищать права и свободы граждан. В таком состоянии и без ясных перспектив быть укорененным в российской государственности он продолжит свою деятельность в ближайшие годы, испытывая влияние обновленной конституционно-правовой среды, нивелировки принципов несменяемости и разделения власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Арановский К.В.* О письменном производстве в конституционной юстиции России // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 2 (20). С. 23.
2. *Берендтс Э.Н.* Кое-что о современных вопросах. СПб., 1907. С. 116, 117.
3. *Брежнев О.В.* Особенности судебного конституционного контроля при принятии в состав России нового субъекта Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 6 (12). С. 18–21.
4. *Бурлацкий Ф.М.* О советском парламентаризме // Лит. газ. 1988. 15 июня.
5. *Венгеров А.Б.* Проблема непосредственного действия советских конституционных норм // Проблемы конституционного права: сб. ст. / отв. ред. И.Е. Фарбер. Саратов, 1969. С. 78–82.
6. Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии: сб. аналитических материалов Венецианской комиссии Совета Европы / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2016. С. 173, 174, 227–251.
7. *Вильданов Р.Х.* Конституции в политической системе буржуазного общества. М., 1968. С. 125–140.
8. *Гаджиев Г.А.* Вступительная статья // Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» / под ред. Г.А. Гаджиева. М., 2012. С. 12, 13.
9. *Гаджиев Г.А.* Публикация особого мнения судьи, или история нормы, которая является камертоном судебной реформы в России // Кодекс. Правовой науч.-практ. журнал. 2003. Ноябрь-декабрь. С. 4, 7.
10. *Дадияни Л.Я.* К вопросу о сущности, формах и оценке института конституционного надзора // Труды Ун-та дружбы народов им. П. Лумумбы. Т. 20: Экономика и право. М., 1967. Вып. 2. С. 39–64.
11. *Дружинин Н.* Декабрист Никита Муравьев. М., 1933. С. 356–363.
12. *Дурденевский В.Н.* Судебная проверка конституционности закона // Вопросы права. М., 1912. Кн. XI (3). С. 104.
13. *Дябло В.* Нужна ли нам судебная охрана конституции. // Вестник Верховного Суда и Прокуратуры Верховного Суда СССР. 1928. № 4 (13). С. 11–14.
14. *Загорье Б.* Нужна ли нам судебная охрана конституции? // Вестник сов. юстиции. 1928. № 17. С. 501, 502.
15. Избр. социально-политические и философские произведения декабристов. М., 1951. Т. 2. С. 161, 162, 243.
16. *Ильинский И.П., Щетинин Б.В.* Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах // Сов. государство и право. 1969. № 9. С. 44–47.
17. Интервью с Председателем Конституционного Суда Российской Федерации Валерием Дмитриевичем Зорькиным // Юрист. 2018. № 12. С. 8.
18. *Исполинов А.С.* Новые полномочия Конституционного Суда РФ по проверке конституционности решений международных судов и арбитражей // Закон. 2020. № 12. С. 63, 72.
19. *Клеандров М.И.* Конституционные изменения 2020 г. и механизмы правосудия: плюсы и минусы // Государство и право. 2020. № 10. С. 15, 16.
20. *Кокотов А.Н.* Предварительный контроль правовых актов Конституционным Судом России // Закон. 2020. № 12. С. 36.
21. *Кокошкин Ф. С.А.* Муромцев и земские съезды // Сергей Андреевич Муромцев: сб. ст. М., 1911. С. 203–250.
22. *Кокошкин Ф.Ф., Вышеславцев Б.П.* Австро-Венгрия // Политический строй современных государств: сб. ст. СПб., 1906. Т. 2. С. 125–219.
23. Концепция новой Конституции Союза ССР // Сов. государство и право. 1990. № 4. С. 20.
24. *Котляревский С.А.* Власть и право. Проблемы правового государства. М., 1915. С. 383, 384.
25. *Коток В.Ф.* Конституционная законность, конституционный надзор и конституционный контроль в СССР // Труды Иркутского гос. ун-та, 1971. Т. 81. Вып. 12, ч. 2. С. 97–115.
26. Красный архив: истор. журнал. М. – Л., 1928. Т. 3 (28). С. 107–141.

27. *Кряжков В.А.* Конституционный Суд РФ как участник процесса исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека // *Государство и право*. 2017. № 5. С. 25–27.
28. *Кряжкова О.* Итоги работы российского Конституционного Суда в 2020 году: от конституционной реформы до пандемии. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=HHbUufiARwc>
29. *Кряжкова О.* Как изменится Конституционный Суд. URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/kak-izmenitsya-konstitutsionnyy-sud/>
30. *Кряжкова О.Н.* Три причины отменить запрет на публикацию особого мнения судьи Конституционного Суда Российской Федерации // *Конституционный вестник*. 2021. № 6 (24). С. 128–139.
31. *Митюков М.А.* Конституция Российской Федерации 1993 г. и модернизация полномочий Конституционного Суда Российской Федерации // *Ученые записки юридического факультета Санкт-Петербургского гос. ун-та экономики и финансов*. СПб., 2005. Вып. 1 (12). С. 90–96.
32. *Митюков М.А.* Предтеча конституционного правосудия: взгляды, проекты и институциональные предпосылки (30 – начало 90-х гг. XX в.). М., 2006. С. 3–58.
33. *Митюков М.А.* Проблемы предварительного судебного конституционного контроля (по материалам подготовки и принятия Федерального конституционного закона о Конституционном Суде) // *Личность, власть, экономика: правовые проблемы: материалы X Междунар. науч. конф. по конституционному праву*. Санкт-Петербург, 20–21 апреля 2012 г. СПб., 2012. С. 34–38.
34. *Митюков М.А.* Штрихи к истории Конституционного Суда России. М., 2014. С. 180.
35. *Митюков М.А., Станских С.Н.* Письменное разбирательство в конституционном судопроизводстве: Россия и опыт зарубежных стран // *Государство и право*. 2005. № 10. С. 9–12.
36. *Морщакова Т.Г.* Комментарий к Заклчению Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года. URL: <https://academia.ilpp.ru/kommentariy-k-zacklyucheniyu-konstitutsionnogo-suda-rossiyskoy-federatsii/>
37. *Морщакова Т.Г.* Судебная реформа. М., 1990. С. 51.
38. Обсуждение проекта Конституции СССР // *Сов. государство и право*. 1977. № 8. С. 18.
39. *Правовые гарантии законности в СССР* / под ред. М.С. Строговича. М., 1962. С. 60–62.
40. *Рейснер М.А.* Государство. М., 1912. Ч. II, III. С. 194, 195.
41. *Савицкий В.М.* Правосудие и перестройка // *Сов. государство и право*. 1987. № 9. С. 32, 33.
42. *Сорокин М.Ю.* В поисках «политического» конституционализма в России (роль несудебной интерпретации Основного Закона) // *Закон*. 2020. № 1. С. 117.
43. *Сперанский М.М.* Проекты и записки. М.–Л., 1961. С. 143–221.
44. *Тарановский Ф.В.* Политическая доктрина в Наказе Императрицы Екатерины II. Киев, 1904. С. 4–9.
45. *Тиунов О.И.* Новый закон о Конституционном Суде Российской Федерации // *Росс. юрид. журнал*. 1995. № 1 (5). С. 25.
46. *Топорнин Б.Н.* Чтобы исключить обход закона // *Известия*. 1988. 12 янв.
47. *Шалланд Л.А.* Верховный суд и конституционные гарантии // *Конституционное государство: сб. ст. 2-е изд.* СПб, 1905. С. 412–421.
48. *Шафир М.А.* Компетенция Союза ССР и союзной республики (конституционные вопросы). М., 1968. С. 218–220.
49. *Штайнбергер Г.* Модели конституционной юрисдикции. Издание Совета Европы, 1994. С. 7, 8.
50. *Шульженко Ю.Л.* Парламент и специализированный орган конституционного надзора и контроля // *Разделение властей и парламентаризм*. М., 1992. С. 120, 121.
51. *Юридическая наука и практика в условиях перестройки* // *Коммунист*. 1987. № 14. С. 42–50.
52. *Яценко А.* Теория федерализма. Юрьев, 1912. С. 352–354.

REFERENCES

1. *Aranovsky K.V.* On written proceedings in the constitutional justice of Russia // *Journal of Constitutional Justice*. 2011. No. 2 (20). P. 23 (in Russ.).
2. *Berendts E.N.* Something about modern issues. SPb., 1907. P. 116, 117 (in Russ.).
3. *Brezhnev O.V.* Features of judicial constitutional control when a new subject of the Russian Federation is admitted to Russia // *Journal of Constitutional Justice*. 2009. No. 6 (12). P. 18–21 (in Russ.).
4. *Burlatsky F.M.* About Soviet parliamentarism // *Lit. gaz.* 1988. June 15 (in Russ.).
5. *Vengerov A.B.* The problem of direct action of Soviet constitutional norms // *Problems of Constitutional Law: collection of articles* / ed. by I.E. Farber. Saratov, 1969. P. 78–82 (in Russ.).
6. The Venice Commission on the Constitution, constitutional amendments and constitutional justice: collection of analytical materials of the Venice Commission of the Council of Europe / ed. by T. Ya. Khabrieva. M., 2016. P. 173, 174, 227–251 (in Russ.).

7. *Vildanov R. Kh.* The constitution in the political system of bourgeois society. M., 1968. P. 125–140 (in Russ.).
8. *Gadzhiev G.A.* Introductory article // Commentary to the Federal Constitutional Law “On the Constitutional Court of the Russian Federation” / ed. by G.A. Gadzhiev. M., 2012. P. 12, 13 (in Russ.).
9. *Gadzhiev G.A.* Publication of a judge’s dissenting opinion, or the history of the norm that is the tuning fork of judicial reform in Russia // The Code. Legal scientific-practical journal. 2003. November–December. P. 4, 7 (in Russ.).
10. *Dadiani L. Ya.* To the question of the essence, forms and evaluation of the Institute of Constitutional Supervision // Proceedings of the P. Lumumba Peoples’ Friendship University. Vol. 20: Economics and Law. M., 1967. Issue. 2. P. 39–64 (in Russ.).
11. *Druzhinin N.* Decembrist Nikita Muravyev. M., 1933. P. 356–363 (in Russ.).
12. *Durdenevsky V.N.* Judicial review of the constitutionality of the law // Questions of law. M., 1912. Book XI (3). P. 104 (in Russ.).
13. *Dyablo V.* Do we need judicial protection of the constitution // Bulletin of the Supreme Court and the Prosecutor’s Office of the Supreme Court of the USSR. 1928. No. 4 (13). P. 11–14 (in Russ.).
14. *Zagorye B.* Do we need judicial protection of the constitution? // Herald of Sov. justice. 1928. No. 17. P. 501, 502 (in Russ.).
15. Selected socio-political and philosophical works of the Decembrists. M., 1951. Vol. 2. P. 161, 162, 243 (in Russ.).
16. *Ilyinsky I.P., Shchetinin B.V.* Constitutional control and protection of constitutional legality in socialist countries // Soviet State and Law. 1969. No. 9. P. 44–47 (in Russ.).
17. Interview with the Chairman of the Constitutional Court of the Russian Federation Valery Dmitrievich Zorkin // Lawyer. 2018. No. 12. P. 8 (in Russ.).
18. *Giants A.C.* New powers of the constitutional Court to review the constitutionality of decisions of international courts and tribunals // Law. 2020. No. 12. P. 63, 72 (in Russ.).
19. *Kleandrov M.I.* Constitutional changes in 2020 and mechanisms of justice: pros and cons // State and Law. 2020. No. 10. P. 15, 16 (in Russ.).
20. *Kokotov A.N.* Preliminary control of legal acts by the Constitutional Court of Russia // Law. 2020. No. 12. P. 36 (in Russ.).
21. *Kokoshkin F. S.A.* Muromtsev and Zemstvo congresses // Sergey Andreevich Muromtsev: collection of articles. M., 1911. P. 203–250 (in Russ.).
22. *Kokoshkin F.F., Vysheslavtsev B.P.* Austro-Hungary // Political system of modern States: collection of articles. SPb., 1906. Vol. 2. P. 125–219 (in Russ.).
23. The concept of the new Constitution of the USSR // Sov. State and Law. 1990. No. 4. P. 20 (in Russ.).
24. *Kotlyarevsky S.A.* Power and law. Problems of a legal state. M., 1915. P. 383, 384 (in Russ.).
25. *Kotok V.F.* Constitutional Law, constitutional review and constitutional control in the USSR // Proceedings of Irkutsk state University. 1971. Vol. 81. Issue 12, part 2. P. 97–115 (in Russ.).
26. Red files: historical journal. M. – L., 1928. Vol. 3 (28). P. 107–141 (in Russ.).
27. *Kryazhkov V.A.* The Constitutional Court of the Russian Federation as a participant in the process of execution of decisions of the interstate body for the protection of human rights and freedoms // State and Law. 2017. No. 5. P. 25–27 (in Russ.).
28. *Kryazhkova O.* The results of the work of the Russian Constitutional Court in 2020: from constitutional reform to a pandemic. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=HHbUufiARwc> (in Russ.).
29. *Kryazhkova O.* How the Constitutional Court will change. URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/kak-izmenitsya-konstitutsionnyy-sud/> (in Russ.).
30. *Kryazhkova O.N.* Three reasons to lift the ban on the publication of a dissenting opinion of a judge of the Constitutional Court of the Russian Federation // Constitutional Bulletin. 2021. No. 6 (24). P. 128–139 (in Russ.).
31. *Mityukov M.A.* Constitution of the Russian Federation in 1993 and upgrade the powers of the constitutional Court of the Russian Federation // Scientific notes of the law faculty of St. Petersburg state University of Economics and Finance. SPb., 2005. Vol. 1 (12). P. 90–96 (in Russ.).
32. *Mityukov M.A.* The forerunner of the constitutional justice: the views, projects and institutional background (30 – early 90^s of XX century). M., 2006. P. 3–58 (in Russ.).
33. *Mityukov M.A.* Problems of preliminary judicial constitutional control (based on the materials of preparation and adoption of the Federal Constitutional Law on the Constitutional Court) // Personality, power, economy: legal problems: materials of the X International Scientific Conference on Constitutional Law. St. Petersburg, April 20–21, 2012. SPb., 2012. P. 34–38 (in Russ.).
34. *Mityukov M.A.* Strokes to the history of the Constitutional Court of Russia. M., 2014. P. 180 (in Russ.).
35. *Mityukov M.A., Stanskikh S.N.* Written proceedings in constitutional court proceedings: Russia and the experience of foreign countries // State and Law. 2005. No. 10. P. 9–12 (in Russ.).

36. *Morshchakova T.G.* Commentary to the Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation dated March 16, 2020. URL: <https://academia.ilpp.ru/kommentariy-k-zacklyucheniyu-konstitutsionno-go-suda-rossiyskoy-federatsii/> (in Russ.).
37. *Morshakova T.G.* Judicial reform. M., 1990. P. 51 (in Russ.).
38. Discussion of the draft Constitution of the USSR // *Soviet State and Law*. 1977. No. 8. P. 18 (in Russ.).
39. Legal guarantees of legality in the USSR / ed. by M.S. Strogovich. M., 1962. P. 60–62 (in Russ.).
40. *Reisner M.A.* State. M., 1912. Part II, III. P. 194, 195 (in Russ.).
41. *Savitsky V.M.* Justice and perestroika // *Soviet State and Law*. 1987. No. 9. P. 32, 33 (in Russ.).
42. *Sorokin M. Yu.* In search of the “political” constitutionalism in Russia (the role of non-judicial interpretation of the Basic Law) // *Law*. 2020. No. 1. P. 117 (in Russ.).
43. *Speransky M.M.* Projects and notes. M. – Leningrad, 1961. P. 143–221 (in Russ.).
44. *Taranovsky F.V.* Political doctrine in order of Empress Catherine II. Kiev, 1904. P. 4–9 (in Russ.).
45. *Tiunov O.I.* New Law on the Constitutional Court of the Russian Federation // *Russ. legal journal*. 1995. No. 1 (5). P. 25 (in Russ.).
46. *Topornin B.N.* To exclude circumvention of the law // *News*. 1988. January 12 (in Russ.).
47. *Shalland L.A.* The Supreme Court and constitutional guarantees // *Constitutional state: collection of art.* 2nd ed. SPb., 1905. P. 412–421 (in Russ.).
48. *Shafir M.A.* Competence of the USSR and the Union Republic (constitutional issues). M., 1968. P. 218–220 (in Russ.).
49. *Steinberger G.* Models of constitutional jurisdiction. Publication of the Council of Europe, 1994. P. 7, 8 (in Russ.).
50. *Shulzhenko Yu. L.* Parliament and the specialized body of constitutional supervision and control // *Separation of powers and parliamentarism*. M., 1992. P. 120, 121 (in Russ.).
51. Legal science and practice in the conditions of perestroika // *Communist*. 1987. No. 14. P. 42–50 (in Russ.).
52. *Yashchenko A.* The theory of federalism. Yuryev, 1912. P. 352–354 (in Russ.).

Сведения об авторах

КРЯЖКОВ Владимир Алексеевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, профессор Департамента публичного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; 101000 г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20

МИТЮКОВ Михаил Алексеевич – кандидат юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА); 123995 г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9; профессор кафедры конституционного и международного права Национального исследовательского Томского государственного университета; 634050 г. Томск, пр. Ленина, д. 36

Authors' information

KRYAZHKOV Vladimir A. – Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor of the Department of Public Law of the Faculty of Law of the National Research University “Higher School of Economics”; 20 Myasnitskaya str., 101000 Moscow, Russia

MITYUKOV Mikhail A. – PhD in Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of Kutafin Moscow state Law University (MSLA); 9 Sadovaya-Kudrinskaya str., 123995 Moscow, Russia; Professor of the Department of Constitutional and International Law of the National Research Tomsk state University; 36 Lenin ave., 634050 Tomsk, Russia