

## Содержание:

image not found or type unknown



## Введение.

15 мая 1990 г., состоялось первое заседание Комитета конституционного надзора СССР. Он явился предтечей не только отечественного конституционного правосудия, но и всех конституционных судов на постсоветском пространстве. Это, по выражению С.С. Алексеева, «первая в нашей стране заявка на конституционное правосудие»<sup>1</sup>. Несмотря на то, что опыт Комитета конституционного надзора по политическим причинам оказался недолговременным, и не во всем удачным, он явился определяющим в том, что охрана Конституции, обеспечение ее верховенства, прав и свобод граждан стали в последующем осуществляться в более совершенной организационно-правовой форме - конституционными судами.

Образование Комитета конституционного надзора было второй институциональной попыткой реализации идеи охраны Конституции в форме специализированного института. Первой такой попыткой являлось участие Верховного Суда СССР в 1924 - 1933-х гг. в конституционном надзоре за актами союзных республик и центральных органов управления СССР. Но этот опыт был прерван авторитарным режимом Сталина. Да и объективно в условиях партийного государства, отрицающего принцип разделения властей и формально декларирующего полномочия представительных органов, существование автономного конституционного контроля либо надзора путем создания специализированных институтов являлось весьма проблематичным и неосуществимым.

Указанными обстоятельствами и объясняется актуальность исследования в данной работе теоретико-правовых, социально-психологических и организационных проблем, связанных с рождением и развитием конституционного правосудия.

Целью данного исследования выступает изучение особенностей и проблем зарождения Конституционного суда как органа конституционного контроля в нашей стране.

Достижению поставленной цели способствовала постановка следующих задач:

- проанализировать с историко-правовой точки зрения генезис конституционного правосудия в России;
- изучить различные мнения, высказывавшиеся в связи с введением органов конституционного надзора и контроля;
- обосновать необходимость и значимость Конституционного суда в современной России.

Объектом исследования, таким образом, выступает совокупность общественных отношений, возникающих и развивающихся в связи с функционированием органов конституционного правосудия в Российском государстве, а предметом - историко-правовой и социологический аспекты их формирования и дальнейшего развития.

## **Глава I. Органы конституционного контроля до 1991 г.**

### **§1.1. Зарождение идей конституционного правосудия в России.**

Конституционное правосудие в России возникло не на пустом месте. Идеи судебного конституционного контроля формировались в течение почти двух веков как составная часть российского конституционализма. Заметную «лепту» в этот процесс внесли правительственные (официальные) проекты, конституционные воззрения и проекты декабристов и либеральных конституционалистов конца XIX – начала XX веков. Их можно считать политико-правовыми истоками, предысторией нашей отечественной конституционной юстиции.

В основе любого специализированного конституционного контроля лежат идеи верховенства Конституции, разделения властей и примат прав и свобод человека и гражданина. С формальной же позиции юридической базой для этого контроля является градация законов на основные и обыкновенные, подзаконность нормативных актов исполнительной власти и в конечном итоге – обеспечение соответствия законов и иных нормативных актов Конституции. В российской правовой мысли одним из первых наиболее отчетливо эти идеи обосновал М.М.Сперанский.

План преобразования М.М. Сперанского предполагал в основу устройства государства положить принцип разделения властей и являлся попыткой проведения идеи верховенства закона над самодержавной властью. В качестве сопутствующих этой идее элементов мыслилось определенное институциональное обеспечение соответствия актов исполнительной власти («учреждений») и обыкновенных («гражданских») законов «коренным» (основным) законам. Предполагалось, что «звание и должность хранилища законов» мог бы принять на себя Сенат<sup>2</sup>.

Затем в ярко выраженной форме отечественные идеи о специализированном конституционном контроле в форме «блюстительной» либо «надзирательной власти» выражены в конституционных проектах и воззрениях декабристов в первой четверти XIX века. Русская правда П.И.Пестеля, прообраз будущей республиканской Конституции России, в системе разделения властей предусматривала «блюстительную» власть, дабы законодательная и исполнительная власти не выходили за пределы своих полномочий. Функции «блюстительной» власти предполагалось возложить на Верховный Собор, состоящий из 120 членов, назначенных Народным вече пожизненно из кандидатов от губерний. Председатель выбирается на год самим Собором. Его члены не вправе участвовать в законодательной и исполнительной деятельности.

Верховный Собор, характеризуемый Н.Я.Куприцем как «своеобразный орган конституционного надзора», помимо осуществления ряда административных функций, обязан утверждать принятые Народным вече законы, не вникая в их содержание, «смотря на одни формы, дабы во всем соблюдено законное». Только после утверждения Собором закон получает действительную силу. Таким образом, с позиции современной доктрины конституционного права по проекту П.И.Пестеля предполагалось создать специализированный орган, осуществляющий предварительный формальный конституционный контроль.

Далее шел в своих конституционных идеях по этой проблеме М.П.Бестужев-Рюмин. По его мнению, «надзирательную власть» должен осуществлять Сенат, который вправе «не пропустить закон», хотя бы и принятый парламентом, но не соответствующий хартии (конституции). Иначе говоря, этот орган призван осуществлять не только формальный, но и материальный контроль за содержанием законов, а не конституционный надзор, как ошибочно утверждал Н.Я.Куприц<sup>3</sup>.

Естественно, что на появление конституционного правосудия в нашей стране повлиял и богатый опыт функционирования европейской, а отчасти — американской моделей судебного конституционного контроля<sup>4</sup>. Восприятию их идей способствовали серьезные теоретические разработки ученых первой трети, а затем 50—80-х годов XX века. Еще до 1917 года русские исследователи-юристы в сравнительно-правовом аспекте анализировали теорию и практику судебной проверки конституционности правовых актов в США и других странах американского континента и Европы, а также английских доминионов и колоний. Это было время осторожного, но заинтересованного доктринального освоения чужого опыта и его «примерки» к российским реалиям и перспективам. Одним из первых известных и наиболее крупных трудов по этой проблематике является работа Л.А.Шалланда «Верховный суд и конституционные гарантии», в которой предлагалось наделить функциями конституционной юстиции один высший суд, куда переносились бы все дела, требующие предварительного разрешения вопроса о действительности того или иного закона. В это же время другой исследователь М.М. Ковалевский на основе сравнительного анализа американской и западноевропейских конституций пришел к выводу, что для гарантии «обеспеченных конституцией публичных прав» граждан «необходимо создание особого стража, задачей которого было бы следить за соответствием вновь издаваемых законов с конституцией»<sup>5</sup>. Более обстоятельно вопросы судебного конституционного контроля подвергнуты анализу В.Н.Дурденевским. В своей монографической статье «Судебная проверка конституционности закона» он обосновал наличие конституционности двух видов: внешней и внутренней. Первая — когда закон принят с нарушением формы и порядка его издания, установленных конституцией. Вторая — в случае противоречия содержания закона конституционным нормам. Право проверки судами конституционности законов, по его мнению, является следствием системы разделения властей. Этот вывод автор убедительно иллюстрирует на практике и законодательстве США, Канады, Южно-Африканского Союза и Австралии, а также Аргентины, Бразилии, Мексики.

При всем доктринальном и политическом интересе российская государственная практика вследствие «зачаточного конституционализма» не могла воспринять и реализовать идеи судебного конституционного контроля. Хотя уже и в эти годы институциональным «предтечей» будущим органам судебного конституционного контроля являлся Сенат, который после принятия Основных законов 23 апреля 1906 года наделялся правом обнародовать законы и отказывать в опубликовании, если порядок их издания не соответствовал Основным законам. Он имел право толкования законов и проверки законности административных распоряжений,

следил за правильностью выборов в Государственную Думу и органы местного самоуправления, решал споры о компетенции между административными учреждениями, т.е. осуществлял многие из тех функций, которые сейчас составляют компетенцию конституционных судов. Однако, надлежащему выполнению полномочий Сената препятствовали порядок его формирования: назначение сенаторов монархом по представлению министра юстиции, необязательность для них высшего юридического образования, сохранение за сенаторами права совмещать административные должности и заседать в верхней палате — Государственном Совете. Все это не обеспечивало независимости Сената.

Таким образом, в течение первых почти двух десятилетий XX века русская государственно-правовая мысль посредством доктринальных исследований и конституционных проектов критически освоила западный опыт конституционного правосудия, выявила перспективную заинтересованность в нем, а также определила возможность модели и тенденции развития судебного конституционного контроля в России. Причем, с точки зрения организационно-правовой, наметила несколько альтернативных вариантов:

- 1) приспособление для этой цели прежних институтов (Сената);
- 2) создание особого высшего суда;
- 3) осуществление конституционного нормоконтроля судами общей юрисдикции.

Склоняясь преимущественно к необходимости судебной проверки конституционности законов в связи с конкретными делами, отдельными исследователями и проектами убедительно обосновывалась необходимость предварительного абстрактного судебного конституционного нормоконтроля и осуществления толкования конституции в специальной процедуре. Однако исторически обусловленный процесс реализации идей конституционного правосудия в практику был прерван «революционным экспериментом» в стране.

## **§ 1.2. Конституционный контроль в России до 1989**

### **Г.**

После революции 1917 г. в России все контрольные функции в соответствии с принципом «Вся власть Советам!» были сосредоточены в высшем органе Советской власти.

Конституция РСФСР 1918 года установила, что верховным органом власти в стране является Всероссийский съезд Советов, а в период между съездами - Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК). Съезд Советов мог отменить любой акт любого органа власти, противоречащий Конституции или актам Съезда Советов. ВЦИК имел право отменять или приостанавливать постановления и решения Совета Народных Комиссаров (СНК). В дальнейшем такой же функцией был наделен Президиум ВЦИК.

В 20-х годах в целях обеспечения соответствия конституций союзных республик Конституции СССР 1924 года (а в конечном итоге - союзному законодательству) Верховный Суд СССР был приспособлен к осуществлению вспомогательной, консультативной функции конституционного надзора за актами союзных республик и центральными органами государственного управления СССР. Необходимость в этом вызывалась потребностями укрепления федеративного строя и создания единой правовой системы союзного государства. В целом же конституционный контроль находился в сфере Всесоюзного Съезда, ЦИК СССР и в определенной части осуществлялся и Президиумом ЦИК СССР. Но даже столь ограниченное участие Верховного суда СССР в непосредственной охране Конституции вызывало в 1928-1929 гг. ожесточенную критику и обвинения в попытке внедрить в советскую систему буржуазный институт - конституционный суд<sup>6</sup>.

Упрочившийся к 30-м гг. режим диктаторского правления Сталина предпочел систему общего надзора прокуратуры «зачаточному» консультативному участию Верховного Суда СССР в конституционном контроле, так как системе, основанной на полномочиях Советов, был чужд любой специализированный конституционный надзор.

Исходя из вышесказанного, Конституция СССР 1936 г. отнесла контроль за соблюдением Конституции СССР и соответствии ей республиканских конституций к ведению Союза ССР, но конкретный орган, осуществляющий этот контроль в Конституции не указан. Президиуму Верховного Совета СССР Конституцией предоставлено право толкования законов и право отменять противоречащие Конституции акты союзного и республиканских совнаркомов (советов министров). Вопросы конституционности нормативных актов также рассматривались Президиумом Верховного Совета СССР.

Председатель Верховного Суда СССР А.Н. Винокуров, незадолго до принятия Конституции, 15 ноября 1936 г. направил в Секретариат Сталина поправки к ее

проекту. Одна из них предполагала более детализировать функции Верховного Суда ССР, как это имело место в Конституции 1924 г. Ясно, что эта поправка в закамуфлированной форме ставила вопрос о восстановлении прежнего статуса Верховного Суда, главным образом, в области конституционного надзора. Однако, это не представило интереса для «сталинской» Конституции.

Развенчание культа личности Сталина и последовавшая за этим кампания расширения прав союзных республик пробудили интерес к опыту 20-х гг. В 1956 году была предпринята попытка изменить полномочия Верховного Суда СССР не только в области судебного надзора, но и вернуться к такому положению, которое было определено первой Конституцией Советского Союза, принятой в 1924 году, т.е. к фактическому восстановлению и ранее принадлежавшей ему функции конституционного надзора. Но партийные верхи оказались не готовы вернуться даже к той во многом формальной практике конституционного надзора 20 - начала 30-х годов и на стадиях аппаратного согласования «зарубили» компромиссный законопроект о Верховном Суде СССР, предполагавший наделить его правом давать по поручению Президиума Верховного Совета СССР заключения по вопросам законодательства. Ограничиваясь лишь изменениями полномочий Верховного Суда СССР в сфере судебного надзора, власть еще раз подчеркнула неприемлемость судебной проверки конституционности нормативных актов. В выступлении по этому вопросу председатель Комиссии законодательных предположений Совета Союза Верховного Совета СССР М.А. Яснов заявил: «Многие пропагандисты заокеанской «демократии» хвастаются тем, что Верховный Суд США стоит над законом... время от времени творит и изменяет конституционное право...Бесспорно лишь одно, что когда суд, так сказать, стоит над законом -«творит право», а не подчиняется закону, то он сам является орудием, при помощи которого попирается законность»<sup>7</sup>. Конечно же, такой подход был обусловлен реалиями того времени.

В юридической литературе 50-х гг. высказывалось отрицательное отношение к явлению конституционного контроля. Об этом свидетельствует хотя бы тот факт, что С.Л. Зивс в соответствующем подзаголовке своей книги слова «конституционный контроль» взял в кавычки. Но хотя труды С.Л. Зивса, Л.А. Лунца, И.Д. Левина, О. А. Жидкова и других авторов тех лет посвящались критике конституционного контроля в буржуазных государствах, они доносили до отечественного читателя важнейшую информацию об этом институте.

Вместе с тем, в этот период наметилось и объективное, в основном на уровне нормативного анализа, изложение опыта Верховного Суда СССР 1924-1933 гг. в области осуществления функции конституционного надзора. В частности, М.В.

Кожевников признал, что Верховный Суд СССР, прежде всего, был органом охраны Конституции СССР. «Эта функция Верховного Суда», - писал он, - «была поставлена под контроль ЦИК СССР как высшего органа власти .... Это была первая основная функция Верховного Суда СССР»<sup>8</sup>.

К сожалению, исследователи опыта Верховного Суда СССР периода 20 - начала 30-х гг. еще не ставили вопроса о его использовании в новых исторических условиях. На рубеже 50 - 60-х годов эта проблема была вне поля зрения юридической науки. 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»<sup>9</sup>. Верховный Совет СССР при этом реализует высший контроль за соблюдением Конституции СССР, обеспечивая соответствие ей конституций союзных республик.

Таким образом, проблема создания в стране специализированных органов охраны Конституции в этот период не была предметом исследования в советской науке государственного права. И конституционные проекты 1962 - 1964-х гг. «хрущевской оттепели» в этой части оказались без серьезной поддержки в научном плане.

Как известно, решение о подготовке новой Конституции СССР было принято первой сессией Верховного Совета СССР шестого созыва в апреле 1962 г. Сессия избрала Конституционную комиссию в составе 97 человек во главе с Н.С. Хрущевым. О результатах более чем двухлетней работы комиссии до недавнего времени мало, что было известно, кроме официальных сообщений. Лишь в последние годы в связи с исследованием периода, названного в публицистике «хрущевской оттепелью», историки обратились к архивным документам той эпохи<sup>10</sup>.

Для исследования развития идей судебного конституционного контроля большой интерес представляет «окончательный» проект Конституции СССР, обнаруженный среди бумаг, сданных Л.Ф. Ильичевым в Общий отдел ЦК КПСС 12 апреля 1965 г. после приостановления работы Конституционной комиссии.

Этот проект, также датированный 1964 годом, как явствует из прилагаемой к нему объяснительной записки, составлен редакционной подкомиссией на основе предложений, выработанных другими подкомиссиями Конституционной комиссии, и с учетом «пожеланий трудящихся, высказанных в многочисленных письмах». В проекте, состоящем из преамбулы (провозглашения), восьми разделов, 23 глав и 255 статей в разделе «Органы государственной власти СССР» предусматривалась

специальная глава XV111 «Государственный Конституционный Суд». В ее двух статьях регулировались срок полномочий, состав и компетенция суда. Указывалось, что Государственный Конституционный Суд 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.

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.

Таким образом, данный проект Конституции СССР 1964 г. 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.

Однако в жизнь данный проект воплощен не был. Принятая в 1977 году новая («брежневская») Конституция СССР сохранила существовавший порядок осуществления конституционного контроля и конкретно указала эту функцию в списке полномочий Президиума Верховного Совета СССР.

### **§ 1.3. Комитет конституционного надзора СССР.**

С первыми шагами к демократизации страны во второй половине 80-х гг, вновь «проснулся» интерес к проблеме создания специализированных органов охраны конституции. Прежде всего, предлагалось ввести эффективный контроль за соответствием принимаемых ведомствами нормативных актов Конституции СССР и действующим законам. В этих целях считалось целесообразным наделить Верховный Суд СССР правом при рассмотрении конкретных дел признавать не соответствующими закону ведомственные инструкции или нормативные акты.

Таким образом, еще весьма робко пропагандировалась необходимость конкретного судебного контроля, осуществляемого судами общей юрисдикции лишь в отношении подзаконных актов и главным образом в сфере управления. Фактически судебный контроль в значительной мере предполагалось ограничить сферой административного судопроизводства.

Вместе с тем отдельные ученые задавались вопросом, почему Верховный Суд СССР не является судом конституционным, то есть органом, правомочным проверять конституционность любого закона (В.М. Савицкий).

В то же время другие авторы, в частности, Л.А. Морозова считали более перспективным путь создания в системе высших органов власти специального консультативного органа конституционного надзора, независимого от иных государственных органов, который по своей инициативе или по запросам других органов будет давать заключения о конституционности конкретных актов с правом приостанавливать их действие до принятия решения об отмене высшими органами власти и управления.

В 1987 году в подготовленной Институтом государства и права АН СССР статье «Юридическая наука и практика в условиях перестройки» выдвигается идея создания Конституционного суда. Вокруг нее возникла дискуссия. Б.Н. Топорнин, не исключая в качестве вариантов «усиления конституционного контроля», как создание особого органа (Конституционного совета) при Президиуме Верховного Совета СССР либо при Верховном Совете, так и образования самостоятельного Конституционного суда, склонялся тогда в большей мере к возложению функций конституционного контроля на Верховный Суд СССР. Плюсы такого подхода, по его мнению, состояли бы в том, что решения о конституционности актов принимались бы судебным органом при соблюдении установленной процедуры<sup>11</sup>.

Видный ученый - будущий председатель Конституционного Суда В.А. Туманов в то время, не отрицая принципиальной возможности создания в СССР

Конституционного суда, признавал «более оперативным и требующим наименьших организационных усилий другой путь. Это, во-первых, активизация уже существующих форм парламентского и прокурорского контроля, во-вторых, наделение Верховного суда СССР правом устанавливать несоответствие подзаконных нормативных актов закону<sup>12</sup>.

Таким образом, к началу 1988 года в советской правовой доктрине четко определилось направление развития конституционного контроля (надзора) по линии эффективного использования контрольных возможностей высшего представительного органа государственной власти и расширения компетенции Верховного Суда в области конституционного надзора. Создание самостоятельного Конституционного Суда рассматривалось не как практическая задача, а как одна из гипотетических перспектив развития конституционного контроля.

Идея создания специального органа, контролирующего соблюдение Конституции (Комитета конституционного надзора СССР) была выдвинута М.С.Горбачевым на XIX Всесоюзной конференции КПСС в июне 1988 года в рамках программы реорганизации системы органов государственной власти СССР и республик, запланированной на 1989-1990 годы.

1 декабря 1988 года в Конституцию СССР были внесены изменения и дополнения, предусматривающие создание Комитета конституционного надзора (ККН) СССР, избираемого Съездом народных депутатов СССР сроком на 10 лет из числа специалистов в области политики и права в количестве Председателя, заместителя Председателя и 21 члена Комитета, включая представителей от каждой союзной республики.

Согласно законодательству Комитет имел право проверять на предмет соответствия Конституции СССР проекты союзных законов и уже действующие акты, принятые Съездом народных депутатов СССР, Верховным Советом СССР и его палатами, акты Генерального прокурора СССР, Главного государственного арбитра СССР, нормативные акты других государственных органов и общественных организаций. Комитет мог рассматривать разногласия между Союзом ССР и союзными республиками, а также между самими республиками и другими национально-территориальными образованиями по инициативе любой из спорящих сторон.

Заключение о несоответствии Конституции всего акта или его отдельных частей приостанавливало действие этого акта или его частей до устранения

несоответствия. Приостановление действия не распространялось на акты, принятые Съездом народных депутатов СССР, конституции союзных республик и отдельные их положения. Орган, издавший акт, должен был устранить отмеченное несоответствие в течение трех месяцев. Если срок истек, а несоответствие не устранено, Комитет мог войти на Съезд народных депутатов, в Верховный Совет или в Совет Министров с представлением об отмене не соответствующего Конституции акта или его отдельных положений.

В случае отклонения заключения Комитета Верховным Советом вопрос должен был выноситься на рассмотрение Съезда народных депутатов СССР, решение которого являлось окончательным. Съезд народных депутатов мог отклонить заключение Комитета конституционного надзора двумя третями голосов от общего числа народных депутатов СССР. Если предложение об отмене заключения не получало на Съезде необходимого числа голосов народных депутатов, не соответствующие Конституции акт или его отдельные положения утрачивали силу.

Субъектами, имевшими право инициировать рассмотрение вопросов в Комитете конституционного надзора СССР, выступали Съезд, Верховный Совет или 1/5 народных депутатов СССР, Президент СССР, высшие органы государственной власти союзных республик, общесоюзные органы общественных организаций и Академии наук СССР.

По собственной инициативе Комитет мог рассматривать вопросы о соответствии Конституции и законам СССР актов высших органов государственной власти и управления СССР, образуемых Съездом народных депутатов и Верховным Советом СССР. Вопрос мог быть внесен Председателем, заместителем Председателя или членом ККН и принимался к рассмотрению большинством голосов членов Комитета, участвующих в заседании.

Граждане СССР, обнаружившие несоответствие Конституции СССР того или иного акта, могли обращаться не непосредственно в Комитет, а лишь в орган, уполномоченный передать вопрос на рассмотрение ККН.

Первое заседание ККН прошло 16 мая 1990.

За время своей деятельности Комитет конституционного надзора СССР принял более 40 актов. Помимо заключений это были также решения (о принятии вопросов к рассмотрению), постановления (носящие рекомендательный характер) и заявления.

После августа 1991 года «парад суверенитетов» в СССР перешел в форму захвата республиками (и прежде всего - РСФСР) явочным порядком союзных полномочий и собственности. На союзном уровне начался процесс издания актов «переходного периода», включая законы, гласящие, что Конституция СССР действует лишь в части, им не противоречащей.

Уже 11 октября 1991 года Комитет Конституционного надзора СССР выступил с заявлением, в котором говорилось, что «Союз ССР в прежнем его виде фактически прекратил свое существование». В том же заявлении ККН выразил обеспокоенность создающимся правовым вакуумом, игнорированием законов исполнительной властью всех уровней, «преобладанием единоличных решений»<sup>13</sup>. ККН призвал республики ускорить формирование системы охраны конституционного строя и договориться, какие союзные акты продолжают действовать, а какие утрачивают силу.

11 декабря 1991, вскоре после подписания руководителями России, Украины и Белоруссии Беловежских соглашений о создании СНГ, Комитет выступил с заявлением, в котором говорилось, что одни республики не вправе решать вопросы, касающиеся прав и интересов других республик. Органы СССР могут прекратить свое существование только «после решения в конституционном порядке вопроса о судьбе СССР».

После того, как Президент СССР подал в отставку, Совет Союза Верховного Совета СССР лишился кворума (вследствие отзыва российских депутатов органом, их назначившим), а Совет Республик освободил от должности судей Верховного и Высшего Арбитражного судов, руководителей Прокуратуры и Центробанка и принял декларацию, констатирующую прекращение существования СССР, Комитет конституционного надзора остался единственным неупраздненным государственным органом СССР.

В конце декабря 1991 года Комитет конституционного надзора СССР молча прекратил свое существование. При этом в «Ведомостях Верховного Совета СССР» не зафиксировано никаких решений о роспуске ККН или отставке его членов.

Итак, состоялся ли Комитет как «третья власть» в государстве, или это был еще один консультативно-правовой орган? Алексеев А.С. отвечал на этот вопрос положительно: «появилась-таки, пусть еще и не сильная, судебно-конституционная власть»<sup>14</sup>.

Вряд ли можно так категорично ответить на этот вопрос. С одной стороны, казалось, что ККН приобрел какие-то черты конституционного суда. Об этом, по крайней мере, свидетельствовали: заимствование отдельных элементов судебного процесса (публичное заседание, совещательная комната и особые мнения членов Комитета, порядок обнародования его заключений и их юридическая сила в случае констатации нарушения поднадзорным правовым актом основных прав и свобод человека).

С другой стороны, такие обстоятельства, как строго индивидуальный и конкретный характер решений ККН, их неокончателность и необязательность по большинству категорий рассматриваемых вопросов, отсутствие четкой, близкой к судебной, процедуры их разбирательства, в частности - состязательности, и механизма исполнения, яркая политизированность деятельности ККН - позволяют утверждать, что этот орган весьма далек от того, чтобы его считать «третьей властью» в стране. К тому же полуторагодовой опыт работы Комитета не дал достаточного материала для подтверждения его «правосудного» характера.

Тем не менее, Комитет конституционного надзора СССР был убедительным примером необходимости учреждения конституционного контроля на основе других правовых принципов, в частности - разделения государственной власти. Поэтому он стал институтом, предшествовавшим установлению в России судебного конституционного контроля.

В ходе научных, партийных и парламентских дискуссий 1986-1991 гг. были выдвинуты многие идеи, которые стали основой для развития отечественной доктрины конституционного правосудия и законодательного регулирования статуса Конституционного Суда России в последующих конституционных обновлениях и реформах и до сих пор сохраняют актуальное значение.

В плане институционального опыта и теоретического осмысления сущности и перспектив специальных институтов охраны Конституции создание и практика Комитета конституционного надзора СССР, естественно, являются громадным шагом для становления конституционного правосудия.

## **Глава II. Конституционный суд РФ.**

Первый реальный шаг в направлении создания Конституционного Суда России был сделан еще до развала Союза ССР, когда в РСФСР было принято решение о

создании своего Конституционного Суда.

15 декабря 1990 г. второй Съезд народных депутатов РСФСР включил в действовавшую Конституцию положение о том, что Съезд народных депутатов РСФСР избирает Конституционный Суд РСФСР и определяет порядок его избрания и деятельности в законе<sup>15</sup>. Затем в текст этой Конституции в 1991 г. дополнительно были включены положения о Конституционном Суде РСФСР как части судебной системы, как высшем судебном органе конституционного контроля, осуществляющем судебную власть в форме конституционного судопроизводства и состоящем из 15 судей. В соответствии с этими положениями Конституции 12 июля 1991 г. народными депутатами был принят Закон о Конституционном Суде РСФСР<sup>16</sup>, в котором подробно урегулировались порядок избрания и статус судей, основные принципы его деятельности, особенности рассмотрения отдельных категорий дел и др. Этот Закон не являлся образцовым актом. Длинный и небрежно составленный, он содержал ряд действительно важных положений, регламентирующих внутренний распорядок и организацию деятельности суда (в частности, как обеспечивается безопасность помещений суда, охрана судей и членов их семей). В это же время в нем были нормы, которые, по крайней мере, в других странах представляются настолько очевидными, что не нуждаются в законодательном закреплении (например, положение о том, что все расходы суда покрываются из республиканского бюджета), что свидетельствовало об отсутствии у авторов его проекта опыта в создании актов подобного рода, хотя более вероятно, что это сделано с целью предусмотреть и преодолеть возможные попытки ослабить контроль Конституционного Суда.

Начало деятельности Конституционного суда не было стремительным. В августе 1991 г. были избраны 13 из 15 судей<sup>17</sup>. Съезд не мог прийти к единому мнению относительно двух оставшихся кандидатов; они должны были быть избраны на следующем Съезде. По прошествии двух лет две вакансии так и остались свободными. Однако закон позволяет суду начать работу при наличии 2/3 его состава, и в конце августа 1991 г., т.е. год спустя после принятия поправки к Конституции, провозгласившей создание Конституционного суда, 13 судей принесли присягу и избрали В.Д.Зорькина своим председателем.

Деятельность Конституционного суда в восприятии ее как российской, так и американской общественностью во многом проходила через призму «дела КПСС». Этот процесс длился несколько месяцев и получил подробное освещение как в национальных, так и в международных средствах массовой информации<sup>18</sup>.

Процесс был долгим и трудным. Как известно, указами Президента деятельность КП РСФСР сначала приостанавливалась, а затем и вовсе прекращалась (как и деятельность КПСС), а их организационные структуры распускались. Их имущество было объявлено государственной собственностью, и право пользования им передавалось Совету Министров РСФСР и соответствующим территориальным органам исполнительной власти.

Конституционный Суд в основном подтвердил соответствие этих указов Конституции. Он признал, что партия, которая более 70 лет находилась у власти в стране, фактически утратила свой общественный характер и превратилась во всемогущий государственный орган.

В постановлении Суда было ясно сказано: «Установление того факта, что руководящие структуры КПСС и КП РСФСР осуществляли на практике, вопреки действовавшим конституциям, государственно-властные функции, означает, что роспуск их правомерен и восстановление недопустимо»<sup>19</sup>.

Вместе с тем Суд признал несоответствующим Конституции положение Указа Президента от 6 ноября 1991 года о роспуске организационных структур КПСС и КП РСФСР применительно к первичным организациям КП РСФСР, образованным по территориальному принципу, поскольку эти организации сохраняли свой общественный характер и не подменяли государственные структуры, а также при условии, что в случае их организационного оформления в качестве политической партии наравне с другими партиями будут соблюдены требования Конституции и законов Российской Федерации<sup>20</sup>.

Однако решение Конституционного Суда по «делу КПСС» на практике так и не было исполнено. Вместо созыва учредительного съезда территориальных первичных организаций уже в феврале 1993 года был проведен II чрезвычайный съезд Коммунистической партии Российской Федерации, в программном заявлении которого прямо говорилось, что он восстановил деятельность партии российских коммунистов, то есть прежней КП РСФСР, образованной летом 1990 года на ее I съезде.

Кроме дела коммунистической партии, самой значительной акцией Конституционного Суда, несомненно, было решение, дающее отрицательную правовую оценку некоторым действиям президента Ельцина. В своем первом решении, в январе 1992 г., суд провозгласил неконституционным Указ президента об объединении министерств безопасности и внутренних дел. Суд заявил, что этот

указ нарушил принцип разделения властей, так как исполнительная власть не имеет права создавать министерства или реорганизовывать исполнительные структуры государства.

В Послании Конституционного Суда Верховному Совету Российской Федерации от 5 марта 1993 года отмечалось: «Одну из причин противостояния законодательной и исполнительной власти Конституционный Суд видит в игнорировании ими конституционного принципа разделения властей. Этот принцип все еще не воспринят на практике как основа организации государства, при которой каждая ветвь власти самостоятельна и полновластна в рамках своих полномочий, не вторгается в компетенцию других властей, а отношения между ними строятся на взаимодействии, взаимном контроле и уравнивании при ответственности за свои решения и действия»<sup>21</sup>. В Послании нашел отражение и важный методологический принцип, касающийся недопустимости одностороннего, изолированного толкования тех или иных конституционных положений, ибо Конституция есть единый документ и все ее положения должны рассматриваться во взаимосвязи, системно. Отсюда следовал вывод, что конституционные нормы о полномочиях Съезда народных депутатов и Верховного Совета не могут быть истолкованы в ущерб принципу разделения властей, закрепленному в Конституции.

24 декабря 1993 г. Указом Президента РФ N 2288 Закон от 12 июля 1991 г. отменен и работа над проектом нового Закона о Конституционном Суде РФ значительно активизировалась. 21 июля 1994 г. этот проект после одобрения Федеральным Собранием и подписания Президентом РФ стал федеральным конституционным законом, в котором решены все основные вопросы организации и деятельности данного суда в целом он состоит из 115 статей, переходных положений и положений, касающихся вступления закона в силу<sup>22</sup>.

В современной российской правовой системе можно выделить три основных разновидности конституционного контроля в зависимости от того, каким органом государства он осуществляется. Это контроль, осуществляемый на территории всего федеративного государства Конституционным Судом РФ, конституционными (уставными) судами субъектов РФ и Президентом РФ. Следовательно, действующее российское законодательство предполагает реализацию конституционного контроля на федеральном уровне в отношении Конституции РФ и на уровне субъектов федерации в отношении их конституций и уставов. Целесообразность развития такого двухуровневого контроля объясняется федеративным характером российского государства, в котором конституции и уставы субъектов РФ призваны

играть ту же роль с определенными различиями, что и федеральная конституция в отношении всех других правовых актов. К тому же контроль за конституционностью, осуществляемый Конституционным Судом РФ, не носит универсального характера, т.к. не распространяется на все виды нормативных правовых актов .

Формирование действенной системы конституционного контроля немаловажно для эффективного функционирования любого демократически организованного государства. Как отмечает А. Бланкенагель, «конституционный контроль — это деятельность, заключающаяся в ограничении власти и разрешении конфликтов»<sup>23</sup>. В России эта задача приобретает особую значимость в связи с процессом реформирования всех отраслей права, развитием федеративных отношений и созданием в субъектах федерации собственных государственно-правовых систем. Придание этим процессам цивилизованного характера не под силу одним только органам конституционного контроля, однако они могут указывать правовые границы проводимых преобразований, контролируя нормотворческую деятельность различных государственных органов. Потребность в устранении из правовой системы неконституционных правовых актов была связана и с проблемой «войны законов», которой сопровождалось государственно-правовое строительство в субъектах Федерации.

## **Заключение.**

Современное конституционное правосудие, сложившееся не только в Российской Федерации, но и в других странах на постсоветском пространстве, имеет глубокие корни. Политико-правовые воззрения на судебный конституционный контроль в отечественном государствоведении (в теории, проектах и институциональных преобразованиях) формировались в течение двух веков. Многочисленные проекты и идеи опережали историю и в политическом плане оказались нереализованными. Но они, наряду с идейным освоением мирового опыта судебного контроля, подготовили почву для последующего развития института судебной охраны конституции.

История становления конституционализма в России свидетельствует о том, что недостаточно только провозгласить принцип разделения властей в Конституции. Провозглашение этого принципа должно сопровождаться определением в основном и в других законах статуса и полномочий институтов различных ветвей

власти, форм и процедур их взаимодействия и взаимоконтроля, конституционной ответственности. Это даже более важно, чем формулирование названного принципа в Конституции, что подтверждается опытом тех стран, конституции которых не закрепляют принцип разделения властей.

В Российском государстве был пройден долгий путь, прежде чем стало возможным преодоление инерции мышления, сложившейся в условиях господства официальной доктрины полновластия Советов, реальной монополии на власть партийно-государственной элиты.

В настоящее время значение Конституционного суда как самостоятельного органа конституционного контроля трудно переоценить.

Любому государству, любому обществу необходим властный орган, который следил бы за исполнением законом и за соответствием принимаемых законов Конституции, т.к. на стадии законотворчества практически невозможно избежать ошибок.

В своей деятельности Конституционный суд РФ независим - и от Президента, и от Правительства, и от Государственной Думы, Совета Федерации, других государственных органов. Он должен стоять вне политики, чтобы реально обеспечивать права и свободы граждан России.

Кроме того, между высшими органами государственной власти - законодательными и исполнительными - возникают споры по поводу их компетенции и в связи с различным толкованием решений Конституции. Поэтому необходим специальный орган, выполняющий стабилизирующую функцию.

Таким образом, можно сделать вывод, что Россия - ценой больших, трагических издержек - все же преодолела противоречие в устройстве власти и приобрела вполне современный конституционный строй, основанный, в том числе, на принципе разделения властей и конституционном контроле.

## **Список использованных источников.**

Нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации 1993 г. с посл. изм. от 30.12.2008 // «Собрание законодательства РФ», 26.01.2009, N 4, ст. 445.

2. ФКЗ «О конституционном суде РФ» №1-ФКЗ от 24 июля 1994 г. с посл. изм. от 05.02.2007 N 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. №13.
3. Закон РСФСР от 15 декабря 1990 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона РСФСР)» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР, 1990, №29.
4. Закон РСФСР от 12 июля 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации, 1991, N 30.

Специальная литература:

1. Алексеев С.С. Третья власть// Известия. 1991. 23 фев.
2. Барри Д. Конституционный Суд глазами американского юриста// Государство и право. 1993. N 10.
3. Бланкенагель А. Детство, отрочество, юность Российского Конституционного Суда. М., Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда, 1996.
4. Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1993. №1.
5. Данилов А.А., Пыжиков А.В. Неизвестный конституционный проект (о разработке Основного закона страны в 1962 – 1964 гг.) // Государство и право. 2002. №1.
6. Кожевников С.Н. История советского суда. 1917-1956 годы. М., 1957.
7. Кравец И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. Санкт-Петербург, 2005.
8. Логунова Т.А. Дискуссия о конституционном надзоре в отечественной юридической литературе во второй половине 20-х гг. // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Часть 4. под ред. В,Ф, Воловича. Томск: Изда-во ТГУ, 2000.
9. Митюков М.А. Зарождение идей конституционного правосудия в России (XIX – начало XX в.в.) // Правоведение. №11, 1996.
10. Митюков М.А. К истории конституционного правосудия в России. М.: АТиСО, 2002.
11. Митюков М.А, Предтеча конституционного правосудия: взгляды, проекты и институциональные предпосылки (30е – начало 90х гг. XX в.), М.: Формула права, 2006.
12. Рудинский Ф.М. «Дело КПСС» в Конституционном Суде: Записки участника процесса, М.: Былина, 1999.
13. Топорнин Б. Чтобы исключить обход закона // Известия. 1988. 12 янв.

14. Туманов В.А. Судебный контроль за конституционностью нормативных актов // Сов. государство и право. 1988. №3.
- 1 Алексеев С.С. Избранное: Наука права; Общесоциальные проблемы; Публицистика. М.: Статут, 2003, С.322
- 2 Митюков М.А. Зарождение идей конституционного правосудия в России (XIX – начало XX в.в.) // Правоведение. №11. 1996, С.12
- 3 Митюков М.А. К истории конституционного правосудия в России. М.: АТиСО, 2002, С. 14
- 4 Конституционный суд как особый орган возник впервые в Австрии в 1920 г . К этому времени уже более столетия существовала доктрина конституционного надзора, осуществляемого судами общей юрисдикции (появилась в США в 1803 г.). Эта доктрина стала господствующей во всех странах англосаксонской правовой системы, кроме, естественно, самой Великобритании, а также в Японии. Появление австрийского конституционного суда заложило европейскую традицию конституционного контроля, осуществляемого судами специальной (конституционной) юрисдикции, которая стала в Западной Европе господствующей сразу после второй мировой войны.
- 5 Там же, С.23
- 6 Логунова Т.А. Дискуссия о конституционном надзоре в отечественной юридической литературе во второй половине 20-х гг. // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Часть 4. под ред. В,Ф, Воловича. Томск. Изда-во ТГУ, 2000, С. 224
- 7 Митюков М.А, Предтеча конституционного правосудия: взгляды, проекты и институциональные предпосылки (30е – начало 90х гг. XX в.), М.: Формула права, 2006, С.19
- 8 Кожевников С.Н. История советского суда. 1917-1956 годы. М., 1957. С. 175
- 9 Митюков М.А, Предтеча конституционного правосудия: взгляды, проекты и институциональные предпосылки (30е – начало 90х гг. XX в.), М.: Формула права, 2006, С.22
- 10 Данилов А.А., Пыжиков А.В. Неизвестный конституционный проект (о разработке Основного закона страны в 1962 – 1964 гг.) // Государство и право. 2002. №1.

- 11 Топорнин Б. Чтобы исключить обход закона // Известия. 1988. 12 янв.
- 12 Туманов В.А. Судебный контроль за конституционностью нормативных актов // Сов. государство и право. 1988. №3. С.18-19
- 13 Митюков М.А, Предтеча конституционного правосудия: взгляды, проекты и институциональные предпосылки (30е – начало 90х гг. XX в.), М.: Формула права, 2006, С.116
- 14 Алексеев С.С. Третья власть// Известия. 1991. 23 фев.
- 15 Закон РСФСР от 15 декабря 1990 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР, 1990, №29.
- 16 Закон РСФСР от 12 июля 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации, 1991, N 30, ст. 1017.
- 17 Кравец И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. Санкт-Петербург, 2005, С.536
- 18 Барри Д. Конституционный Суд глазами американского юриста// Государство и право. 1993. N 10. С.79-83
- 19 Конституционный Суд России. Справочник. Под ред. Катаняна К.А., М.: Панорама, 1997
- 20 Рудинский Ф.М. «Дело КПСС» в Конституционном Суде: Записки участника процесса, М.: Былина, 1999
- 21 Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1993. №1. С.3
- 22 Собрание законодательства РФ. 1994. №13.
- 23 Бланкенагель А. Детство, отрочество, юность Российского Конституционного Суда. М., Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда, 1996, С. 13