

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Марат Викторович Баглай

Конституционный Суд Российской Федерации — судебный орган конституционного контроля. Он входит в систему судебной власти, которая вместе с законодательной и исполнительной властью осуществляет государственную власть в стране. При этом Конституционный Суд является самым молодым органом власти. В 2001 г. он отметил лишь первое десятилетие своего существования.

Десятилетняя история Конституционного Суда распадается на два периода. Первый из них охватывает время с конца октября 1991 года по 7 октября 1993 года, когда был издан Указ Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, которым деятельность Суда была приостановлена. Второй период начался 23 марта 1995 года, когда состоялось первое заседание уже обновленного состава Суда и он стал базироваться на новом законе, принятом 21 июля 1994 года. Эти периоды связаны не только и даже не столько с разной правовой базой, на которую опирался Суд, но и с глубокими различиями в общественно-политической обстановке в стране. Первый период относится к началу коренных социально-экономических преобразований, которые сопровождались острой политической борьбой. Это было время становления как всей новой российской государственности, так и Конституционного Суда. Оно проходило в условиях нарастающего противостояния законодательной и исполнительной власти, в которое оказался втянутым и Конституционный Суд.

Первый закон о Конституционном Суде, принятый в 1991 году, исходил в принципе из того, что суд «не рассматривает политические вопросы». Об этом прямо говорилось в его первой статье. Тем не менее Суду в то время крайне трудно было оставаться в рамках сугубо правового подхода. Эти трудности в немалой степени определялись уже теми полномочиями, которые были на него возложены. Суд по закону 1991 года должен был проверять конституционность не только законов и иных нормативных актов, но и правоприменительной практики. Он наделялся правом законодательной инициативы. Предусматривался такой вид деятельности Суда, как направление

им представлений «компетентным органам и должностным лицам» по поводу выявленных конкретных нарушений Конституции и законодательства. На Конституционный Суд была возложена обязанность давать заключения, причем как по запросам, так и по собственной инициативе, о соответствии Конституции действий и решений Президента РСФСР, а также прочих высших должностных лиц РСФСР и республик в составе РСФСР, «если согласно Конституции РСФСР неконституционность их действий и решений служит основанием для их отрешения от должности или приведения в действие иного специального механизма их ответственности» (ст. 74).

Положение Конституционного Суда стало более сложным после того, как Законом от 21 апреля 1992 г. в Конституцию были внесены поправки, существенно расширяющие его полномочия. На Суд было возложено разрешение споров о компетенции не только между федеральными органами государственной власти, между органами Российской Федерации и органами субъектов Российской Федерации, но и между государственными органами различных субъектов Федерации. Кроме того, Суду поручалось рассматривать дела о конституционности политических партий и иных общественных объединений. При этом сохранялись, естественно, и полномочия, которыми суд был наделен ранее. И весь этот огромный объем работы должна была выполнять небольшая коллегия из 13 конституционных судей!

Даже в этих трудных условиях Конституционный Суд сравнительно быстро справился с задачами своего становления, выработки организационных форм своей работы и начал активно выполнять свои функции. За первые два года своей деятельности он рассмотрел 27 дел, в том числе 19 по обращениям о проверке конституционности законов и других правовых актов и 8 — по индивидуальным жалобам граждан. Наряду с этим было рассмотрено свыше 30 тыс. обращений граждан, государственных органов, общественных объединений, на каждое из которых были даны ответы¹.

Но сами по себе эти цифры мало что говорят, если не учитывать характера рассмотренных Судом дел и той обстановки, в которой он действовал. Уже первым своим решением Суду пришлось признать неконституционным Указ Президента РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР». Рядом последующих решений Конституционный Суд счел неконституционной правоприменительную практику по увольнению граждан с работы по возрасту (это было квалифицировано как дискриминация), по выселению из незаконно занятых жилых помещений с санкции прокурора без права судебного обжалования такой санкции и т.д.

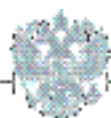
В этот же начальный период деятельности Конституционного Суда им было рассмотрено получившее широкую известность дело, которое обычно называют делом КПСС. Суд своим Постановлением от 30 ноября 1992 года признал соответствующим Конституции Российской Федерации пункт 1 Указа Президента РФ от 6 ноября 1991 года № 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР», которым объявлялось о роспуске организационных структур КПСС, а также КП РСФСР в той степени, в какой она являлась составной частью КПСС. Однако суд не согласился с распространением этого пункта на первичные организации КП РСФСР, образованные по территориальному признаку, «поскольку эти организации сохраняли свой общественный характер и не подменяли государственные структуры». Это сопровождалось еще одной оговоркой. Деятельность таких первичных организаций признавалась правомерной «при условии, что в случае их организационного оформления в качестве политической партии наравне с другими партиями будут соблюдены требования Конституции и законов Российской Федерации».

23 марта 1993 года Конституционный Суд принял заключение, которым признал не соответствующими Конституции решения и действия Президента РФ Б.Н. Ельцина, связанные с его обращением к гражданам России 20 марта 1993 года и предусматривающие введение в стране «особого порядка управления до преодоления кризиса власти». А 21 сентября 1993 года Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции Указ Президента РФ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», прекращавший функционирование Съезда народных депутатов и Верховного Совета, и его Обращение к гражданам России. Суд в своем заключении оценил эти решения и действия Президента РФ Б.Н. Ельцина как дающие основания для отрешения его от должности².

¹См. В.А. Крайков, Л.В. Лазарев. Конституционная юстиция

в Российской Федерации, М., Изд-во БЕК, с. 51–52.

²ВКС, 6'94, с. 40.



7 октября 1993 г. вышел уже упоминавшийся Указ Президента Б.Н. Ельцина, в котором было сказано, что Конституционный Суд из органа конституционного правосудия превратился в орудие политической борьбы, в связи с чем его деятельность была прекращена впредь «до принятия новой Конституции Российской Федерации».

Второй период деятельности Конституционного Суда связан с принятием в декабре 1993 года новой Конституции Российской Федерации и основанного на ней закона о Конституционном Суде от 21 июля 1994 года. Он отмечен и изменениями в составе руководства Суда.

Накануне приостановления деятельности Суда в октябре 1993 г. его Председатель В.Д. Зорькин ушел в отставку со своего поста. Исполняющим обязанности Председателя Суда стал заместитель Председателя профессор Н.В. Витрук. А после назначения новых членов Суда и возобновления его деятельности Председателем Суда в феврале 1995 года был избран известный ученый-юрист В.А. Туманов. Он занимал эту должность до своего ухода в отставку по возрасту в феврале 1997 года.

Конституция, а вслед за ней и новый закон о Конституционном Суде внесли существенные изменения в компетенцию Суда.

Статьей 125 Конституции РФ было определено пять направлений деятельности Конституционного Суда, или пять видов его полномочий.

Во-первых, на Суд возложено разрешение дел о соответствии Конституции РФ:

- а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;
- б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов;
- в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации;
- г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Эти дела могут рассматриваться Конституционным Судом только по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации.

Во-вторых, Конституционный Суд уполномочен разрешать споры о компетенции:

- а) между федеральными органами государственной власти;
- б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации;
- в) между высшими государственными органами субъектов Федерации.

Правом на обращение в Конституционный Суд с ходатайством о разрешении спора о компетенции обладает любой из участвующих в споре и перечисленных выше органов государственной власти. А Президент Российской Федерации вправе обращаться с подобным ходатайством также в случае, предусмотренном статьей 85 (часть 1) Конституции Российской Федерации, то есть в случае, если его попытки использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между перечисленными субъектами не дали результатов и не привели к достижению согласованного решения.

Конституционный Суд, естественно, не рассматривает и не может рассматривать любые споры о компетенции между органами государственной власти. Такие споры возникают на практике довольно часто. Первоначально они появляются как некий «рабочий момент» в процессе уяснения этой компетенции. И, как правило, они не доводятся до суда, а разрешаются посредством взаимных консультаций или, наконец, использования согласительных процедур. Ведь обращение в любой суд — это всегда в какой-то мере чрезвычайная процедура. А возможность обращения в Конституционный Суд к тому же по необходимости ограничивается рядом условий, без соблюдения или уяснения которых ходатайство о разрешении спора именно Кон-



ституционным Судом не может быть признано им допустимым. В статье 93 закона о Конституционном Суде называется семь таких условий. Ходатайство считается допустимым, если:

- 1) оспариваемая компетенция определяется непосредственно Конституцией РФ;
- 2) спор не касается вопроса о подведомственности дела судам или о подсудности;
- 3) спор не был или не может быть разрешен иным способом;
- 4) заявитель считает издание акта или совершение действия правового характера либо уклонение от издания акта или совершения такого действия нарушением установленного Конституцией разграничения компетенции между органами государственной власти;
- 5) заявитель ранее обращался к указанным в статье 125 (часть 3) Конституции и перечисленным выше органам государственной власти с письменным заявлением о нарушении ими определенной Конституцией и договорами компетенции заявителя либо об уклонении этих органов от осуществления входящей в их компетенцию обязанности;
- 6) в течение месяца со дня получения упомянутого выше заявления не были устранены указанные в нем нарушения;
- 7) в случае обращения соответствующего органа государственной власти к Президенту РФ с просьбой об использовании предусмотренных статьей 85 Конституции согласительных процедур Президент в течение месяца со дня обращения не использовал эти согласительные процедуры либо они не привели к разрешению спора.

В-третьих, Конституционный Суд вправе проверять конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом.

Такую проверку Конституционный Суд может проводить исключительно по жалобам граждан на нарушение их конституционных прав и свобод и по запросам судов.

Правом на обращение в Конституционный Суд с жалобой, которая может быть как индивидуальной, так и коллективной, 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.

В-четвертых, Конституционный Суд наделен правом давать толкование Конституции РФ.

Такое толкование может быть дано по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ и органов законодательной власти субъектов Федерации.

Наконец, в-пятых, Конституционный Суд уполномочен давать по запросу Совета Федерации заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Таким образом, Конституция Российской Федерации 1993 года наделяет Конституционный Суд весьма широкими полномочиями в области защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции на всей территории страны. Но эти полномочия существенно отличаются от тех, которые были возложены на Суд ранее действовавшей Конституцией и законом о Конституционном Суде РСФСР от 12 июля 1991 года. Суд не должен сейчас проверять конституционность правоприменительной практики. За ним сохранилось право законодательной инициативы, но оно может ныне осуществляться Судом только «по вопросам своего ведения». Целиком исчезли такие виды деятельности Конституционного Суда, как направление «компетентным органам и должностным лицам» представлений Суда по поводу нарушений Конституции и законодательства, как дача заключений о соответствии Конституции действий и решений Президента страны, а «также прочих высших должностных лиц РСФСР и республик в составе РСФСР» и как проверка конституционности политических партий и иных общественных объединений. Несколько ограничен круг споров о компетенции, которые может разрешать Конституционный Суд: из него исключены споры между государственными органами различных субъектов Федерации. Конституционный Суд не вправе сейчас принимать к своему рассмотрению какие-либо вопросы по собственной инициативе, без получения соответствующих запросов и обращений от уполномоченных законом субъектов.

В результате такого изменения компетенции Конституционного Суда она стала больше соответствовать его правовой природе как судебного органа.



Конституцией РФ 1993 года и законом о Конституционном Суде от 21 июля 1994 года изменены также количественный состав, порядок формирования, структура Суда и некоторые организационные формы конституционного судопроизводства.

Конституционный Суд состоит сейчас не из 15, как было прежде, а из 19 судей. Они назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации (ранее они избирались Съездом народных депутатов по представлению Председателя Верховного Совета РСФСР). Если по закону от 12 июля 1991 г. Суд рассматривал все вопросы, отнесенные к его компетенции, только в полном составе, при наличии соответствующего кворума, то по ныне действующему закону он рассматривает и разрешает дела в пленарных заседаниях и заседаниях палат.

В составе Конституционного Суда образованы две палаты, включающие в себя соответственно десять и девять судей. Персональный состав палат определяется путем жеребьевки, порядок проведения которой устанавливается Регламентом Конституционного Суда. Исключительно в пленарных заседаниях рассматривается лишь строго определенный круг дел и вопросов. Это дела о соответствии Конституции Российской Федерации конституций и уставов субъектов Федерации и о толковании Конституции Российской Федерации и дача заключений о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Это принятие посланий Конституционного Суда, решение вопросов о выступлении с законодательной инициативой по вопросам своего ведения, избрание Председателя, заместителя Председателя, судьи-секретаря Конституционного Суда и некоторые другие. Остальные вопросы своей компетенции Конституционный Суд разрешает в заседаниях палат.

Решениями Конституционного Суда в одинаковой мере считаются как те, что приняты в пленарном заседании, так и принятые в заседании палаты. Они делятся на три группы. Первую и наиболее важную составляют постановления. Это наименование дается итоговым решениям Суда по существу по основным категориям дел — о проверке конституционности нормативно-правового акта или еще не вступившего в силу международного договора, по спору о компетенции, по жалобе гражданина или запросу суда, а также по вопросу о толковании федеральной Конституции. Постановления выносятся именем Российской Федерации. Ко второй группе относятся заключения. Так называется итоговое решение Суда по существу запроса о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Все иные решения Конституционного Суда, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства, именуются определениями.

Решение Конституционного Суда принимается открытым голосованием путем поименного опроса судей. Решение обычно считается принятым, если за него высказалось простое большинство участвовавших в голосовании судей. Но есть и исключение: решение о толковании Конституции Российской Федерации принимается большинством не менее двух третей от общего числа судей.

Важно подчеркнуть, что согласно закону судья Конституционного Суда не вправе воздержаться при голосовании или уклониться от него. А в случае несогласия с решением, принятым по большинству голосов, судья имеет право письменно изложить свое особое мнение. Оно приобщается к материалам дела и должно быть опубликовано в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Постановления и заключения Конституционного Суда подлежат незамедлительному опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации, которых касается принятое решение. Решения Суда публикуются также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации», а при необходимости и в иных изданиях.

Ответственность Конституционного Суда за принимаемые им решения особенно повышается в связи с тем, что эти решения являются окончательными, не подлежат обжалованию и вступают в силу немедленно после их провозглашения. Это, в сущности, означает, что Суд не имеет права на ошибку. Он призван использовать весь свой профессиональный и интеллектуальный потенциал, все имеющиеся в его распоряжении процессуальные средства, чтобы во всех случаях обеспечивать принятие достаточно обоснованных и юридически безупречных решений. В этих целях Суд должен эффективно реализовывать прежде всего предусмотренные законом возможности, чтобы обеспечить тщательную и всестороннюю подготовку дела к слушанию. А закон о Конституционном Суде указывает, что «при изуче-



нии обращения и подготовке дела к слушанию судья-докладчик в соответствии с полномочиями Конституционного Суда... истребует необходимые документы и иные материалы, поручает производство проверок, исследований, экспертиз, пользуется консультациями специалистов, направляет запросы» (ст. 49). Всестороннему рассмотрению дела и выработке наиболее обоснованного решения способствует и строжайшее следование таким процессуальным принципам, как коллегиальность при рассмотрении дел и вопросов и принятии решений, гласность, устность разбирательства, когда в ходе рассмотрения дела заслушиваются объяснения сторон, показания экспертов и свидетелей, оглашаются имеющиеся документы, как непрерывность судебного заседания, как состязательность и равноправие сторон.

Согласно статье 79 закона о Конституционном Суде, его решение действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Юридическая сила постановления Конституционного Суда о признании акта неконституционным «не может быть преодолена повторным принятием этого же акта».

Конституционный Суд не рассматривает конкретных уголовных, гражданских, административных и иных дел — они подсудны судам общей юрисдикции. Он обращается к конкретным делам только в связи с жалобами на нарушение конституционных прав и свобод граждан и запросами судов, но не для того, чтобы рассмотреть их как таковые, а исключительно в целях проверки конституционности закона, примененного или подлежащего применению в таких делах. Иначе говоря, предметом его рассмотрения и в подобных делах служит закон. А результатом его рассмотрения во всех случаях является признание проверяемого акта или отдельных его положений соответствующим или не соответствующим Конституции Российской Федерации. Акты или отдельные их положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; признанные не соответствующими Конституции не вступившие в силу международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению. Решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены «в установленных федеральным законом случаях».

Наделение Конституционного Суда столь значительными полномочиями, признание за его решениями такой юридической силы превращает его в весьма эффективный орган защиты конституционного строя, обеспечения верховенства Конституции на всей территории страны.

Вместе с тем Конституционный Суд не только защищает конституционный строй, не только способствует обеспечению конституционной законности, но и участвует в развитии и совершенствовании конституционного законодательства, помогая тем самым укреплять юридический фундамент правового государства. Конституция Российской Федерации в статье 10 провозглашает принцип разделения властей. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Ни одна из этих ветвей власти не вправе вторгаться в сферу другой или подменять ее. Следовательно, ни один орган судебной власти, включая Конституционный Суд, не может принимать на себя функции законодательной или исполнительной власти. Но разделение властей не означает их полной обособленности. Законодательная, исполнительная и судебная власть — это ветви единой государственной власти, власти одного государства, источником которой является единый народ Российской Федерации. В силу этого все ветви власти призваны не только сохранять свою самостоятельность и тем самым обеспечивать эффективное действие механизма «сдержек и противовесов», но и сотрудничать, взаимодействовать друг с другом, дополнять друг друга. Конституционный Суд в полной мере осознает это, тем более что с необходимостью такого сотрудничества он сталкивается постоянно.

Основная задача Конституционного Суда — осуществление конституционного контроля. Но нельзя отвлекаться и от того, что Конституция возлагает на Суд выполнение по крайней мере двух функций, которые несколько выходят за пределы собственно конституционного контроля как такового. Это толкование Конституции и выступление с законодательной инициативой по вопросам своего ведения. Тем самым Конституция перебрасывает прямой мост, ведущий к непосредственному сотрудничеству Конституционного Суда с законодательной властью.

Официальное толкование отдельных норм, положений Конституции — это прежде всего уяснение и раскрытие их смысла. Но в ряде случаев выявить подлинный смысл толкуемых норм невозможно, не формулируя дополнительных нормативных положений. В этом



Конституционный Суд убеждается почти всякий раз, получив очередной запрос о толковании тех или иных положений Основного Закона страны.

Следует особо выделить Постановление Конституционного Суда от 16 июня 1998 года по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации. В этом Постановлении суд, в частности, указал:

«1... По смыслу статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации, суды общей юрисдикции и арбитражные суды не могут признавать названные в ее статье 125 (пункты «а» и «б» части 2 и часть 4) акты не соответствующими Конституции Российской Федерации и потому утрачивающими юридическую силу.

2. Суд общей юрисдикции или арбитражный суд, придя к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации Федерального закона или закона субъекта Российской Федерации, не вправе применить его в конкретном деле и обязан обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности этого закона...»

Тем самым были сняты многие споры по поводу разграничения компетенции между различными судебными учреждениями и существенно уточнены полномочия самого Конституционного Суда.

Во всех случаях при толковании Основного Закона страны Конституционный Суд формулирует не просто новые нормативные положения, а нормы, близкие по своему характеру и юридической силе к конституционным.

Толкование Конституции — не единственный случай, когда Конституционный Суд должен излагать новые нормативные положения.

В итоге рассмотрения ряда дел Конституционный Суд бывает вынужден признавать нормативные акты или отдельные их положения не соответствующими федеральной Конституции и тем самым прекращать их действие. А это нередко создает явный пробел в правовом регулировании. Пути выхода из такой ситуации определяются статьей 79 закона о Конституционном Суде в ее новой редакции, установленной законом от 15 декабря 2001 года о внесении изменений и дополнений в этот закон. Новая редакция статьи обязывает государственный орган или должностное лицо, принявшее нормативный акт, признанный полностью или частично неконституционным, рассмотреть вопрос об издании нового нормативного акта, «который должен, в частности, содержать положения об отмене нормативного акта, признанного не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью, либо о внесении необходимых изменений и (или) дополнений в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части. До принятия нового нормативного акта непосредственно применяется Конституция Российской Федерации». Но Конституция — достаточно лаконичный документ. Она не дает и не может давать ответов на все вопросы. А возникший пробел в правовом регулировании может создавать серьезные трудности на практике. Избежать их можно только одним способом: формулированием в соответствующем постановлении Конституционного Суда временных норм, которые будут действовать до урегулирования вопроса в законодательном порядке.

Следует добавить, что в любом своем решении, признающем конституционными или неконституционными конкретные нормативные акты или отдельные их положения, Конституционный Суд формулирует определенные правовые позиции. А они также оказывают влияние на развитие, совершенствование и применение законодательства, так как их должны учитывать при решении соответствующих вопросов как законодательные, так и правоприменительные органы.

В своей первоначальной редакции закон о Конституционном Суде от 21 июля 1994 года касался вопроса об исполнении решений Суда лишь в самой общей форме. Ему были посвящены две краткие статьи — 80 и 81. В первой из них указывалось, что решение Суда «подлежит исполнению немедленно после опубликования либо вручения его официального текста, если иные сроки специально в нем не оговорены». А в статье 81 говорилось, что «неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда Российской Федерации влечет ответственность, установленную федеральным законом». При этом никаких конкретных мер, призванных содействовать исполнению решений Суда, ни в самом законе о Конституционном Суде, ни в каких-либо других актах такого уровня не предусматривалось. Практика показала, что это отрицательно сказывалось на реализации судебных решений.



Большинство решений Конституционного Суда проводилось и проводится в жизнь. Однако с первых же шагов своей деятельности Суд столкнулся с тем, что отдельные его решения не исполняются вовсе и значительная часть решений реализуется крайне медленно и с большими трудностями. В стране, в частности, длительное время продолжали действовать положения конституций и уставов субъектов Федерации, признанные Конституционным Судом неконституционными. В связи с этим был принят Федеральный конституционный закон от 15 декабря 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», основное содержание которого составляют положения, направленные на обеспечение исполнения решений Конституционного Суда.

Закон от 15 декабря 2001 года дал новую редакцию статьи 80 закона о Конституционном Суде. Ранее статья называлась «Сроки исполнения решения» и касалась действительно только вопроса о сроках. Сейчас она именуется «Обязанность государственных органов и должностных лиц по приведению законов и иных нормативных актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации в связи с решением Конституционного Суда Российской Федерации». В ней подробно и дифференцированно определяются обязанности как федеральных государственных органов и должностных лиц, так и государственных органов и должностных лиц субъектов Федерации по реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации в случае, если этими решениями какой-либо нормативный акт признается полностью или частично неконституционным либо если из решения Суда вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании. Учитывая, что до сих пор эта работа осуществлялась крайне медленно, статья 80 закона о Конституционном Суде в ее новой редакции устанавливает и конкретные сроки для ее выполнения.

На Правительство Российской Федерации возложена обязанность не позднее трех месяцев после опубликования решения Конституционного Суда внести в Государственную Думу проект нового федерального закона или ряд взаимосвязанных проектов законов либо законопроект о внесении изменений и (или) дополнений в закон, признанный неконституционным в отдельной его части. Тем самым снимается вопрос о том, кто должен в данном случае начать реализацию решения Конституционного Суда — законодательная или исполнительная власть. Ответственность за это возлагается на Правительство. Но одновременно устанавливается, что «указанные законопроекты рассматриваются Государственной Думой во внеочередном порядке».

Решением Конституционного Суда могут признаваться неконституционными не только законы, но и нормативные акты Президента и Правительства Российской Федерации. В этом случае Президент и Правительство, согласно новой редакции статьи 80 закона о Конституционном Суде, обязаны не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда отменить соответствующий нормативный акт, принять вместо него новый либо внести изменения и (или) дополнения в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части.

Для законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации установлен шестимесячный срок, в течение которого они должны внести в связи с решением Конституционного Суда необходимые изменения в Конституцию (устав) субъекта Федерации, отменить признанный неконституционным закон субъекта Федерации, принять новый закон или ряд взаимосвязанных законов либо внести изменения и (или) дополнения в закон субъекта Федерации, признанный неконституционным в отдельной его части. При этом конкретизируется и вопрос о том, кто должен вносить соответствующий законопроект в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации. Эта обязанность возложена на высшее должностное лицо (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации. Установлен и срок для ее исполнения — не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации.

На высшее должностное лицо (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации возложена также обязанность в пределах тех же двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ отменить признанный неконституционным нормативный акт, принять новый либо внести изменения и (или) дополнения в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части.



Закон о Конституционном Суде в его новой редакции не ограничивается определением указанных обязанностей государственных органов и должностных лиц субъектов Федерации. Он решает одновременно и вопрос об их ответственности за неисполнение этих обязанностей. Он устанавливает, что, если законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации по истечении шести месяцев, а высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) этого субъекта по истечении двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ не будут приняты перечисленные выше меры в связи с этим решением Суда, «применяется механизм ответственности, предусмотренный федеральным законодательством».

Здесь следует сослаться на Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года,¹ действующий с учетом внесенных в него изменений и дополнений. А он вводит развернутый механизм ответственности должностных лиц органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в частности, за уклонение их от приостановления действия нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Статьей 80 закона о Конституционном Суде в новой редакции предусматриваются, далее, меры по реализации решения Конституционного Суда РФ, которым признается не соответствующим Конституции Российской Федерации, полностью или частично, договор между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации или договор между органами государственной власти субъектов Федерации. На федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Федерации, заключившие такой договор, возлагается обязанность не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда внести в соответствующий договор изменения и (или) дополнения или прекратить его действие.

Законом от 15 декабря 2001 года внесены также существенные изменения и дополнения в статью 87 закона о Конституционном Суде, посвященную итоговым решениям Суда по рассмотренным им делам.

Согласно этой статье в ее новой редакции признание федерального закона, нормативного акта Президента, Правительства РФ, договора или отдельных их положений не соответствующими Конституции Российской Федерации «является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов либо договоров, основанных на признанных неконституционными полностью или частично нормативном акте либо договоре либо воспроизводящих их или содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными».

Аналогичное положение, хотя и не столь широко сформулированное, содержалось и в первоначальной редакции статьи 87 закона о Конституционном Суде. Но оно явно недостаточно проводилось в жизнь. Между тем его полная и последовательная реализация существенно увеличивала бы потенциал и результативность действия многих решений Конституционного Суда. Поэтому в новой редакции статья 87 не только изменена, но и дополнена тремя новыми частями. Они конкретизируют приведенное выше общее положение применительно к нормативным актам и договорам субъектов Федерации. Наряду с этим указываются меры, которые должны быть предприняты в случае, если в течение шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ аналогичный признанному неконституционным нормативный акт не будет отменен или изменен, а действие договора, аналогичного признанному неконституционным, не будет прекращено полностью или частично. В этом случае уполномоченные федеральным законом государственный орган или должностное лицо обязаны принести протест либо обратиться в суд с требованием о признании такого нормативного акта либо договора недействующим.

Все важнейшие полномочия, которыми был наделен Конституционный Суд Основным Законом страны, оказались востребованными. Об этом говорит поток идущих к нему обращений. Они касались всех направлений деятельности Суда, за исключением его обязанности давать заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента РФ.

¹СЗ РФ, 1999, № 42, ст. 5005.



За десятилетие своего существования Суд получил около 105 тысяч различных обращений. Подавляющую их часть составляли жалобы граждан и юридических лиц. Все поступающие в Суд обращения предварительно рассматриваются его аппаратом. Те из них, которые оказываются явно неподведомственными Конституционному Суду, направляются его Секретариатом в государственные органы или организации, компетентные решать поставленные в них вопросы. Остальные обращения предварительно изучаются аппаратом и судьями. Вопрос об их принятии к рассмотрению или отклонении решается Конституционным Судом в пленарном заседании не позднее месяца с момента завершения предварительного изучения судьей (судьями).

За период с ноября 1991 г. по июль 2001 г. Конституционным Судом рассмотрено в публичных заседаниях 3211 обращений, соединенных в некоторых делах в одно производство. Поводом к рассмотрению явились 3054 жалобы граждан и их объединений, 157 запросов и ходатайств органов законодательной и исполнительной власти, групп депутатов, судов. Принято к производству и рассмотрено 188 дел, издано 159 постановлений.

В то же время вынесено 1238 определений, в 329 из которых права и интересы заявителей также в той или иной мере были защищены.

За эти годы Конституционным Судом был рассмотрен ряд крупных дел, получивших огромный общественный резонанс внутри страны и широкие отклики за рубежом. Те из них, которые падают на первый период работы Конституционного Суда, уже упоминались выше. А из дел, рассмотренных после возобновления работы Суда на основе закона от 21 июля 1994 года, следует упомянуть дело о восстановлении конституционной законности и правопорядка в Чечне, об упорядочении законодательного процесса на федеральном уровне, о статусе депутатов палат Федерального Собрания РФ, о культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации, об основах федерализма и местного самоуправления.

Наибольший удельный вес в решениях Конституционного Суда занимают постановления и определения, касающиеся прав и свобод человека. Суд принял свыше 30 постановлений, направленных на более последовательную реализацию гарантий граждан в уголовном процессе, устраняя при этом все скрытые препятствия на пути осуществления важнейшего конституционного права — права на судебную защиту, на правосудие. Суд твердо отстаивал право граждан на частную собственность и свободную предпринимательскую деятельность, видя в этом принципиальные основы развития в стране рыночной экономики. Защищая трудовые и социальные права, Суд исходил из конституционного положения о социальном характере нашего государства.

Конкретное содержание работы Конституционного Суда в разные периоды его существования в большой степени зависит от состояния и развития всей нашей государственности и правовой системы. В последние годы Суду приходилось, например, очень много заниматься вопросами уголовного процесса, так как в стране действовал устаревший и не отвечающий современным требованиям уголовно-процессуальный кодекс. Сейчас, когда принят новый УПК, это направление работы Конституционного Суда, естественно, изменится. В Суд вновь и вновь поступают обращения по уже решенным им вопросам, так как на практике далеко не в полной мере реализуется требование уже упоминавшейся статьи 87 закона о Конституционном Суде. После того как законодатель принял новую редакцию этой статьи и определил конкретные пути ее реализации, положение дел в этой области наверняка существенно улучшится.

По мере того, как будет происходить процесс совершенствования государственности и правовой системы, будет, надо полагать, изменяться и круг вопросов, по которым поступают обращения в Конституционный Суд. Уже сейчас они становятся все более разнообразными и сложными. Эта тенденция, видимо, сохранится и впредь, что будет ставить перед Судом как органом защиты основ конституционного строя новые и все более ответственные задачи.