

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИИ: СТАНОВЛЕНИЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Валерий Дмитриевич Зорькин

Прочный правопорядок, базирующийся на Конституции, – необходимое условие и существенный признак демократического правового государства, признающего, соблюдающего и защищающего права и свободы человека и гражданина. Такое государство немислимо без сильной и независимой судебной власти, которой в предшествующей истории России, по сути, никогда не было. Образование в 1991 году Конституционного Суда России – судебного органа конституционного контроля – стало первым заметным шагом в реализации идеи правового государства, принципа разделения властей, в формировании в ходе судебно-правовой реформы самостоятельной и сильной судебной власти.

Идея создания судебного конституционного контроля выдвигалась еще в советский период в начале 60-х годов XX века. Однако в то время она не имела никаких шансов на признание, а тем более на практическое осуществление в условиях господства официальной доктрины полновластия Советов, реальной монополии на власть партийно-государственной элиты, отрицания в идеологии принципа разделения властей. Лишь в ходе перестроечных процессов в 80-е годы был предпринят половинчатый шаг к созданию специального института в сфере правовой защиты Конституции – образован Комитет конституционного надзора СССР, предусматривалось формирование таких органов и в союзных, и в автономных республиках. Однако Комитет реально и по характеру большинства полномочий был лишь вспомогательным инструментом федерального законодательного органа в основном с совещательными функциями.

Конституционный Суд России был учрежден на основе принятого вторым (внеочередным) Съездом народных депутатов РСФСР Закона РСФСР от 15 декабря 1990 года, который заменил положение статьи 119 Конституции РСФСР о Комитете конституционного надзора РСФСР, скопированное с союзной Конституции, но так и не реализованное, и установил, что Съезд народных де-

путатов РСФСР избирает Конституционный Суд РСФСР, а порядок его избрания и деятельности определяется законом о нем, утверждаемым Съездом. Этот Закон в первоначальном варианте был принят Верховным Советом РСФСР 6 мая 1991 года и 12 июля 1991 года утвержден пятым (внеочередным) Съездом народных депутатов РСФСР. Кроме того, Законом от 24 мая 1991 года Конституция РСФСР была дополнена положениями о Конституционном Суде как части судебной системы, высшем судебном органе конституционного контроля, осуществляющем судебную власть в форме конституционного судопроизводства и состоящем из 15 судей.

29–30 октября 1991 года Съезд народных депутатов РСФСР избрал из 23 кандидатов 13 конституционных судей (две судейские должности оставались вакантными). Первое заседание Конституционного Суда состоялось 14 января 1992 года.

Законом от 21 апреля 1992 года в Конституцию был внесен ряд изменений и дополнений, которыми Конституционный Суд определялся как высший орган судебной власти по защите конституционного строя и расширялась его компетенция. На первом этапе своей деятельности Конституционный Суд обладал правом проверять конституционность нормативных и ненормативных актов органов государственной власти Федерации и ее субъектов, правоприменительной практики, разрешать дела о конституционности договоров между субъектами Федерации, международных договоров Российской Федерации, политических партий и иных общественных объединений; разрешать споры о компетенции между органами государственной власти; давать заключение об отрешении от должности ряда должностных лиц федерального и регионального уровня и т.д.

В 1992–1993 годах Конституционный Суд принял 27 постановлений, 3 решения и 2 заключения. Были признаны неконституционными полностью или частично 2 постановления Съезда народных депутатов, 9 законов и постановлений Верховного Совета, 5 указов Президента, 2 постановления Совета Министров, а также 4 акта органов государственной власти республик в составе Российской Федерации. Решения Конституционного Суда были направлены на обеспечение принципа разделения властей, упрочение федеративных отношений, защиту конституционных прав и свобод граждан. Было рассмотрено также свыше 30 тысяч обращений граждан, их объединений, государственных органов, организаций, на которые давались ответы.

В условиях обострившегося в 1993 году кризиса власти деятельность Конституционного Суда была приостановлена Указом Президента от 7 октября 1993 года. В то же время судьи и сотрудники Конституционного Суда приняли активное участие в работе Конституционного совещания, готовившего проект Конституции России, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, и в подготовке на основе новой Конституции проекта Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Он был принят Федеральным Собранием в июле 1994 года.

Конституция России 1993 года внесла изменения в компетенцию Конституционного Суда и увеличила его численный состав до 19 судей. Из компетенции Конституционного Суда были исключены полномочия разрешать дела о конституционности политических партий и иных общественных объединений, правоприменительной практики, давать заключения об отрешении от должности должностных лиц и др. В то же время он получил такие новые полномочия, как толкование Конституции, проверка по жалобам граждан и по запросам судов конституционности закона в связи с его применением в конкретном деле и др. Эти изменения были обусловлены главным образом необходимостью более четко разграничить компетенцию между Конституционным и иными судами.

После принятия нового Закона о Конституционном Суде от 21 июля 1994 года достаточно длительное время продолжалось формирование Советом Федерации полного состава Конституционного Суда на имевшиеся 6 вакансий. Эта процедура завершилась лишь в феврале 1995 года 23 марта 1995 года состоялось первое заседание Конституционного Суда после 16-месячного перерыва, но уже в новом конституционном статусе и обновленном составе.

Закон о Конституционном Суде определяет Конституционный Суд как судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть по-

средством конституционного судопроизводства (ст. 1). Закон закрепляет и цели деятельности Конституционного Суда – защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации (ст. 3).

В соответствии с Конституцией России (ст. 125) для реализации указанных целей Конституционный Суд наделен четырьмя основными группами полномочий. Это, во-первых, проверка по запросам полномочных государственных органов и должностных лиц вне связи с конкретным делом конституционности федеральных законов, нормативных актов Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации; конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Федерации; договоров между органами государственной власти; не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации; во-вторых, разрешение споров о компетенции между государственными органами; в-третьих, проверка по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле; в-четвертых, толкование Конституции Российской Федерации по запросам полномочных государственных органов и должностных лиц.

Кроме того, согласно Конституции Конституционный Суд дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, а в соответствии с Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» – проверяет по запросу Президента до назначения референдума соблюдение требований, предусмотренных Конституцией, в отношении инициативы проведения референдума.

С момента образования по настоящее время (на 1 декабря 2003 года) в Конституционный Суд поступило 136 747 обращений граждан, их объединений, государственных органов, организаций по вопросам нарушения конституционных прав и свобод, соответствия Конституции Российской Федерации федеральных и региональных законов и иных нормативных актов, толкования Конституции, а также по другим вопросам. Ежегодно поступает свыше 10 тысяч обращений, например, 16 850 – в 1992 году, 14 315 – за 11 месяцев 2003 года.

Из 136 747 обращений, поступивших в 1992–2003 годах, жалобы граждан, их объединений составляют абсолютное большинство – примерно 98–99% от общего числа. Правда, их большая часть не может быть принята к рассмотрению, так как ставящиеся в них вопросы не подведомственны Конституционному Суду или обращения не соответствуют требованиям Закона о Конституционном Суде. Критериям подведомственности и допустимости обращений отвечает не более 3% поступающих жалоб, что соответствует европейской практике. Они и принимаются к рассмотрению.

За время своего существования Конституционный Суд вынес 199 постановлений, а также более 2000 определений и иных актов (данные приводятся по состоянию на 1 декабря 2003 года). При оценке количественных показателей деятельности Конституционного Суда следует иметь в виду сложность рассматриваемых им дел, а также характер его решений, действие которых распространяется не только на стороны по делу, как решения судов иных юрисдикций, а на сотни тысяч, порой миллионы граждан, их объединений, организаций, на тысячи органов публичной власти, их должностных лиц, чья деятельность и правовое положение определяются законами, иными нормативными актами, получившими оценку в решении Конституционного Суда.

Основными направлениями в деятельности Конституционного Суда стали защита конституционных прав и свобод граждан, гармонизация федеративных отношений, обеспечение реализации принципа разделения и взаимодействия властей, становления местного самоуправления, толкование Конституции.

В порядке официального толкования Конституции Российской Федерацией Конституционный Суд изложил в 13 постановлениях свои правовые позиции по 23 ее статьям.

Наиболее значительную группу составляют дела, связанные с защитой конституционных прав и свобод. При этом в подавляющем большинстве случаев жалобы граждан, их

объединений, запросы государственных органов по таким делам являются обоснованными. Конституционный Суд признал неконституционными полностью или частично положения целого ряда законов, касающихся, например, права на судебную защиту; равенства граждан перед законом и судом; прав потерпевших от злоупотреблений властью; избирательных, трудовых, жилищных прав; права на пенсионное обеспечение; свободы экономической деятельности; прав в налоговых правоотношениях; права на благоприятную окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением; права на свободу информации и предвыборной агитации; права свободно выезжать за пределы страны и беспрепятственно возвращаться в нее; иных прав.

Обеспечивая защиту прав и свобод в уголовно-правовой, уголовно-процессуальной сферах, Конституционный Суд на основе оценок прежнего УПК РСФСР сформулировал целый ряд принципов, которые были восприняты новым УПК РФ. Это касалось порядка расследования, принципов судопроизводства и состязательности, участия адвоката и т.д. Исходя из общих принципов права, Конституционный Суд выработал принципы защиты собственности, свободы движения договора и обоснованной налоговой системы. И это было сделано еще до принятия Налогового и Гражданского кодексов.

Немало решений Конституционного Суда касается сферы федеративных отношений, возникающих здесь споров между федеральными и региональными властями. На основе интерпретации Конституции Конституционный Суд раскрывал и защищал конституционные принципы единства Российской Федерации, ее конституционный, а не договорный характер, принципы суверенитета Российской Федерации, равенства прав субъектов Федерации, разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, баланса приоритетов и интересов Федерации в целом и регионов, статуса автономного округа, входящего в состав края, области, и др.

Существенное значение имеют решения Конституционного Суда, касающиеся проблем организации публичной власти на различных уровнях. Они направлены на обеспечение реализации конституционного принципа разделения властей как для федерального уровня, так и для организации государственной власти в субъектах Федерации, на гарантирование самостоятельности законодательной и исполнительной власти, недопустимости нарушения баланса в пользу той или иной ветви власти, установления норм, ставящих исполнительную власть в подчиненное по отношению к представительному органу положение. Была обоснована правовая позиция, согласно которой субъекты Федерации в основном должны исходить из федеральной схемы взаимоотношений законодательной и исполнительной власти. Немало внимания уделяется принципам и порядку формирования законодательных органов и избрания глав исполнительной власти субъектов Федерации. В целом ряде решений раскрывались конституционные критерии разграничения компетенции по нормоконтролю между судами различных юрисдикций.

Решения Конституционного Суда играют заметную роль в становлении местного самоуправления. В них раскрываются природа муниципальной власти как публичной власти, критерии разграничения органов местного самоуправления и органов государственной власти, определения территориального уровня местного самоуправления, порядка образования и преобразования муниципальных образований, взаимодействия государственных органов и местного самоуправления, разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере регулирования местного самоуправления и т.д. Главная направленность всех этих решений Конституционного Суда заключается в защите и гарантировании самостоятельности местного самоуправления и права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления.

Мало, однако, принять решения. Необходимо их строгое исполнение. Это относится ко всем субъектам права. Статья 6 Закона о Конституционном Суде устанавливает, что решения Конституционного Суда обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представи-

тельных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Решения Конституционного Суда широко обнародуются. Все его постановления и многие определения публикуются в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации», «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации», подлежат опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которых касается принятое решение, а при необходимости и в иных изданиях. Решения Конституционного Суда за весь период его деятельности собраны в шести сборниках «Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения», которые издательство «Юристъ» публиковало в 1997, 2000, 2001, 2002, 2003 годах. В 2004 году выйдет очередной такой сборник решений за 2003 год.

Широкое обнародование решений Конституционного Суда не всегда является гарантией их повсеместного исполнения, хотя многие реализуются в полной мере и своевременно. В то же время немало примеров необоснованного затягивания с исполнением и даже игнорирования. Это касается различных уровней власти, в том числе законодательной, что играет деструктивную роль в общественном развитии. Ведь признание Конституционным Судом закона или его части неконституционными означает утрату их юридической силы, порой возникновение в связи с этим правового пробела, необходимости принятия нового закона или внесения изменения и дополнения в закон. Это обязанность законодателей, а применительно к нормативным управленческим актам – исполнительной власти. И если она игнорируется, ее осуществление намеренно затягивается, продолжается применение признанных неконституционными положений, то это не только снижает эффективность конституционного правосудия, но и наносит серьезный ущерб еще только складывающейся хрупкой правовой государственности.

Конституционный Суд не имеет собственных правовых и организационных средств обеспечения исполнения своих решений, не считая направления информационных запросов в органы государственной власти. В связи с этим важное значение имеют внесенные Законом от 15 декабря 2001 года по инициативе Президента изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Они конкретизировали механизм реализации решений Конституционного Суда, 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 (ст. 79, 80, 87). В законе установлены конкретные сроки, в течение которых государственные органы и должностные лица должны принять необходимые нормативные решения в связи с решением Конституционного Суда, а как следствие несоблюдения этой обязанности – применение мер конституционно-правовой ответственности, вплоть до прекращения полномочий законодательного органа и отстранения от должности высшего должностного лица субъекта Федерации.

В своей деятельности Конституционный Суд России взаимодействует с конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации. Их в настоящее время создано 15, хотя еще в 42 субъектах Российской Федерации конституции и уставы предусматривают образование таких судов. Эти суды субъектов Российской Федерации не находятся в иерархической связи с Конституционным Судом России, который не является для них апелляционной, кассационной или надзорной инстанцией. Вместе с тем все они призваны решать общие задачи по обеспечению конституционности в стране, единства конституционно-правового пространства в Федерации. Одной из форм взаимодействия Конституционного Суда России с конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации является Консультативный совет председателей органов конституционного (уставного) контроля в Российской Федерации. Он был учрежден совместным решением председателей этих судов 20 апреля 1998 года как консультативно-совещательный орган, обеспечивающий выработку общих подходов по вопросам организации и деятельности судебного конституционного контроля в России.

Конституционный Суд России с 1996 года является полноправным членом Конференции европейских конституционных судов, одним из учредителей в 1997 году Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии, участником двусторонних соглашений о сотрудничестве с высшими судебными органами Израиля, Италии, Канады, Украины, поддерживает международные связи со многими другими высшими судебными и иными органами конституционного контроля зарубежных стран, с Европейским судом по правам человека и Европейской комиссией «Демократия через право» (Венецианская комиссия Совета Европы).