

Конституционный Суд Российской Федерации и Издательская группа «Юрист»
Федеральное научно-практическое издание. Выходит 6 раз в год

ЖУРНАЛ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ

№ 5(53) / 2016

25-ЛЕТНИЙ ЮБИЛЕЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Зорькин В.Д. Четверть века на страже Конституции **7**

Коновалов А.В. Мониторинг исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации
как элемент системы защиты прав и свобод граждан **10**

Клишас А.А. Конституционный Суд Российской Федерации
как гарант стабильного развития российской государственности **13**

Хабриева Т.Я. Юридическая наука и развитие конституционной юстиции **17**

Вершинин А.П. Конституционный Суд Российской Федерации
и право на информацию: общая история **25**

Барцевский М.Ю. Кто сильнее всех на свете?.. **30**

Селезнев Н.В. У истоков отечественного конституционного судопроизводства: как это было... **32**

Редакционная коллегия:

Князев Сергей Дмитриевич, судья Конституционного Суда Российской Федерации,

главный редактор «Журнала конституционного правосудия», Заслуженный юрист РФ, Заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф.

Антонов Алексей Владиславович, заместитель главного редактора «Журнала конституционного правосудия», советник Управления международных связей Конституционного Суда Российской Федерации

Автономов Алексей Станиславович, главный научный сотрудник Института государства и права РАН, д.ю.н., проф.

Арутюнян Гагик Гарушевич, Председатель Конституционного Суда Республики Армения, д.ю.н., проф.

Бондарь Николай Семенович, судья Конституционного Суда Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, Заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф.

Гаджиев Гадис Абдуллаевич, судья Конституционного Суда Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.

Казанцев Сергей Михайлович, судья Конституционного Суда Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.

Кокотов Александр Николаевич, судья Конституционного Суда Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.

Красавчикова Лариса Октябрьевна, судья Конституционного Суда Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.

Кротов Михаил Валентинович, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, к.ю.н.

Ливеровский Алексей Алексеевич, заведующий кафедрой конституционного права Санкт-Петербургского государственного экономического университета, д.ю.н., проф.

Маврин Сергей Петрович, заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, Заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф.

Несмеянова Светлана Эдуардовна, директор Института государственного и международного права Уральской государственной юридической академии, д.ю.н., проф.

Овсепян Жанна Иосифовна, заведующая кафедрой государственного (конституционного) права Южного федерального университета, д.ю.н., проф.

Сивицкий Владимир Александрович, руководитель Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации, профессор кафедры конституционного и административного права юридического факультета

Санкт-Петербургского кампуса (филиала) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», к.ю.н.

Старилов Юрий Николаевич, декан юридического факультета, заведующий кафедрой административного и муниципального права Воронежского государственного университета, Заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф.

Смирнов Александр Витальевич, советник Конституционного Суда Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.

Страшун Борис Александрович, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, Заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф.

Танчев Евгений, Председатель Конституционного суда Болгарии (в отставке), член Венецианской комиссии Совета Европы от Болгарии, заведующий кафедрой конституционного права Софийского Университета имени Святого Климента Охридского, доктор права, проф.

Шевелева Наталья Александровна, заведующая кафедрой государственного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, д.ю.н., проф.

Хохрякова Ольга Сергеевна, заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.

Цалиев Александр Михайлович, Председатель Конституционного Суда Республики Северная Осетия — Алания, Заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.

Эбзеев Борис Сафарович, судья Конституционного Суда Российской Федерации (в отставке), член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, Заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф.

Четверть века на страже Конституции

*Зорькин Валерий Дмитриевич,
Председатель Конституционного Суда Российской Федерации,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
vzor@ksrf.ru*

В преддверии 25-летнего юбилея Конституционного Суда Российской Федерации на сайте Суда были размещены ответы Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина на вопросы, касающиеся деятельности Конституционного Суда, исполнения его решений, взаимоотношений Конституционного Суда Российской Федерации с Европейским судом по правам человека, возможностей граждан воспользоваться средствами конституционного правосудия для восстановления своих прав и т.д. Учитывая актуальность ответов, редакционная коллегия «Журнала конституционного правосудия» сочла возможным опубликовать их в номере журнала, посвященном знаменательной дате в деятельности высшего органа судебного конституционного контроля нашей страны.

— Что Вы считаете главным итогом деятельности Конституционного Суда, в чем видите принципиальные изменения за 25 лет и их причины? Какие поправки в Закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» считаете наиболее важными?

— Если кратко — Конституционный Суд сформировал правовые позиции фактически во всех сферах правового регулирования, определив критерии конституционности законодательного и подзаконного регулирования. При этом речь идет как о текущем регулировании, так и о параметрах функционирования государства, обеспечивающих реализацию принципов демократии, разделения властей и государственного суверенитета.

А изменения за 25 лет состоят в том, что из правовой системы исчезли грубые и явные нарушения Конституции. Они теперь проявляются только на уровне интерпретации и системной связи норм. Это не снимает значимость деятельности КС, так как «дьявол находится в деталях», но влияет на ее содержание — повышение значимости конкретного нормоконтроля, так как неявные конституционные дефекты обычно проявляются в практике, применение модели конституционности с выявлением конституционного смысла, так как буквальной неконституционности в законодательстве все меньше.

В первые десятилетия действия нашей Конституции наибольшую опасность для страны представляли социально-политический раскол и межнациональные конфликты, чреватые распадом государства. Все другие угрозы: рост бедности, слияние власти и собственности, коррупция — можно было пережить и преодолеть, но распад государства необратим. Государство должно не просто сохраниться, оно должно быть способным эффективно защищать права своих граждан. Именно из этих соображений исходил Конституционный Суд, когда искал правовой компромисс и принимал судьбоносные для страны решения и по так называемому делу КПСС, и при восстановлении конституционной законности на территории Чеченской Республики, и объявляя мораторий на смертную казнь. В последние годы, в условиях финансово-экономического кризиса, Конституционный Суд последовательно отстаивает социальные права граждан, побуждая государство к реформированию социального законодательства в этом направлении. На наш взгляд, это способствует чрезвычайно важной для страны социально-политической стабильности.

Сравнительно недавно российская правовая система столкнулась с различным истолкованием содержания конституционных прав и свобод человека и гражданина в практике Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека. Для решения коллизий, возникающих вследствие противоречий между национальными и наднациональными правовыми порядками, Конституционный Суд был наделен соответствующими полномочиями. Это право Конституционный Суд впервые реализовал в апреле 2016 г., определив возможность реализации решения Страсбургского суда об избирательных правах осужденных. В своем решении мы исходили из того, что Россия остается составной частью европейского правового пространства, которое предполагает равноправный диалог и взаимную готовность к компромиссу. Насколько мне известно, наши позиции встречены с пониманием.

— Насколько были целесообразны упразднение палат Конституционного Суда, сокращение числа судей и требований к кворуму и отказ от требования оперативного заполнения вакансий судей? Означает ли это, что исполнительная и законодательная власть в этом заинтересована или у Конституционного Суда снижается нагрузка? При какой численности судей будут заполняться вакансии? Долгосрочное пребывание судей в должности (без ограничения сроком 12–15 лет) — это благо или проблема?

— В свое время разделение КС на палаты стало для нас способом обеспечения максимально возможного в тогдашних условиях ускорения процесса прохождения судебных дел. Это соответствовало традиционному пониманию принципа непрерывности, согласно которому мы не могли начинать рассмотрение нового дела, не закончив предыдущее.

С 2011 г. в отечественном конституционном судопроизводстве законодательно закреплено новое, устраняющее это ограничение понимание указанного принципа. Тогда же у нас была введена давно и широко распространенная во многих европейских странах процедура разрешения конституционно-судебных дел без проведения слушаний (ст. 47.1 ФКЗ «О КС»).

Вместе с тем за время работы палат выявились определенные рода проблемы. Существование палат (при одновременном наличии общих пленарных заседаний)

иногда создавало у заявителей своего рода ощущение «недосказанности», побуждало задаваться вопросом о том, почему бы, к примеру, не обжаловать решения палат в пленарном заседании... А ведь судебные акты Конституционного Суда окончательны и дальнейшему обжалованию не подлежат. Расхождение между кажущейся видимостью «неокончателности» принимаемых палатами решений и реальной императивной нормой закона усугублялось и проблемами в восприятии некоторых постановлений и определений, которые возникали в силу определенного различия стилей работы каждой из палат.

До тех пор пока палаты были основным способом ускорения конституционного судопроизводства (и следовательно — повышения оперативности реагирования на нарушения прав и свобод), их польза перевешивала любые возникавшие в наших условиях недостатки «палатной системы». Но с появлением новых возможностей рассмотрения дел (институт разрешения дел без проведения слушаний и новое понимание непрерывности) всякая необходимость в разделении Конституционного Суда на палаты отпала.

Что же касается числа судей, то никакого сокращения здесь нет. Численность судей Конституционного Суда, установленная ч. 1 ст. 125 Конституции, по-прежнему составляет 19 человек. А отказ от принципа немедленного заполнения вакансий связан прежде всего с необходимостью закрепления надлежащих правовых условий для обеспечения максимально выверенного подхода к комплектованию нашего судейского коллектива.

За 25 лет работы у нас сложился весьма многогранный, многоаспектный баланс, в рамках которого в лице моих коллег гармонично представлены различные научные школы, отрасли права и территориальные группы регионов России. Сохранение этого баланса — одно из важнейших условий обеспечения качества конституционного правосудия. Сейчас федеральный законодатель отменил норму, ограничивавшую по времени процесс подбора кандидатов на должности членов Суда. Тем самым главе государства предоставлена возможность без спешки отбирать не просто лучших из лучших, но тех из них, кто сможет наиболее эффективным образом обогатить совместную деятельность судей Конституционного Суда своими талантами, знаниями и навыками.

Теперь что касается вопроса о том, благом или проблемой является долгосрочное пребывание судей в должности. Здесь возможны самые разные подходы — и практически все они находят свое применение в мировой практике. На мой взгляд, с точки зрения максимального обеспечения независимости и беспристрастности судей в наших условиях наилучшим является назначение без ограничения срока их полномочий. Это дает судьям возможность, что называется, «не озираться по сторонам», не думать о том, где и чем они будут заниматься по истечении срока своих полномочий. Кроме того, каждый судья Конституционного Суда — это специалист высочайшей квалификации, специально призванный государством к важнейшему делу осуществления судебной защиты Конституции. А значит, с точки зрения общей пользы представляется разумным использовать его способности в максимально полной мере в течение достаточно продолжительного времени.

— Оправданно ли расширение полномочий Конституционного Суда по сравнению с тем, как они установлены Конституцией?

— Здесь нет абсолютно никакой проблемы. Ведь в ст. 125 Конституции вовсе не содержится никакого собственного перечня полномочий Конституционного Суда. Там лишь регулируются те аспекты его деятельности, которые затрагивают конституционную компетенцию иных государственно-властных институтов. И именно

поэтому соответствующие функции Конституционного Суда нужно указывать в самой Конституции. Так уж получается исходя из статуса Конституционного Суда, что таковыми являются большинство аспектов его деятельности. К ним относится и конституционный нормоконтроль, означающий право Конституционного Суда прекратить действие принятого законодателем правового предписания. Согласно же ч. 3 ст. 128 Конституции собственно полномочия Конституционного Суда, как и Верховного, устанавливаются федеральным конституционным законом.

— Не является ли нарушением Конституции РФ (ст. 100) тот факт, что Конституционный Суд не представил парламенту ни одного послания?

— В Конституции предусмотрена возможность обращения Конституционного Суда с посланием Федеральному Собранию, но ничего не говорится о том, как часто это должно происходить.

В отношении Президента Российской Федерации в п. «е» ст. 84 Конституции, напротив, указано, что он обязан ежегодно выступать перед Федеральным Собранием с соответствующими обращениями. И это неудивительно — ведь они должны быть посвящены текущей ситуации в стране и основным направлениям внутренней и внешней политики государства.

К функциям же Конституционного Суда определение основных направлений внешней и внутренней политики, разумеется, не относится. Даже собственно правовая политика Российской Федерации, естественно, не определяется исключительно нами — ее, в пределах своих конституционных полномочий, совместно вырабатывают и осуществляют Президент, Правительство, Государственная Дума, Совет Федерации, Верховный и Конституционный суды и другие институты власти.

Жанр такого конституционного акта, как послание Конституционного Суда, предполагает наличие особого, чрезвычайно значимого содержания. В середине 90-х годов, в условиях памятной всем нам политико-правовой нестабильности (возникшей во многом в результате политического противостояния 1992–1993 гг.), судьи Конституционного Суда действительно думали, что придется часто напоминать другим ветвям власти о необходимости соблюдения Конституции. К счастью, процесс стабилизации реального конституционного развития нашей страны шел гораздо более быстрыми темпами, чем ожидалось. Более не возникало ничего похожего на ситуацию конца 1992 г. или марта — апреля и тем более — сентября — октября 1993 г. Именно поэтому мы и не используем институт посланий Конституционного Суда, предназначенный для решения серьезных, фундаментальных конституционно-правовых проблем.

Что же касается позиции Конституционного Суда по разным вопросам, то они находят свое выражение в его решениях. Регулярно готовятся обобщенная информация о решениях Конституционного Суда в определенных аспектах. В 2009 г. информация касалась исполнения решений Конституционного Суда. Мы называли ее, условно, мини-посланием. Она была направлена палатам Федерального Собрания, Правительству, другим органам государственной власти и СМИ. Это позволило уже к началу нынешнего десятилетия практически полностью решить проблему исполнения наших решений на законодательном уровне. Информация 2012 г. была посвящена конституционно-правовым аспектам совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере обеспечения и защиты прав и свобод граждан, 2014 г. — развитию судебной системы.

Также выходят регулярные (квартальные или полугодовые) обзоры практики КС. Эти документы, размещаемые на нашем официальном интернет-портале, выступают в качестве ориентиров не только для правотвор-

ческой, но и для правоприменительной деятельности. И прежде всего — для работы российских судов.

— *Как часто, по Вашему прогнозу, будут поступать в Конституционный Суд запросы о невозможности исполнения решений ЕСПЧ в соответствии с Конституцией? Могут ли они касаться выплаты присужденных ЕСПЧ компенсаций?*

— Представляется, что обращение соответствующих перечисленных в законе субъектов в Конституционный Суд с запросом о возможности исполнения решений межгосударственных органов по защите прав и свобод человека в соответствии с Конституцией едва ли получит широкое распространение.

Как следует из буквы закона, обращаться в Конституционный Суд с подобными запросами может орган государственной власти, представляющий интересы России в соответствующем межгосударственном органе по защите прав человека, в отношении Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) — это Минюст России. Основанием для обращения Минюста в Конституционный Суд с таким запросом в отношении решений ЕСПЧ является предположение Минюста о том, что ЕСПЧ истолковал Европейскую конвенцию таким образом, что она в этом истолковании входит в противоречие с российской Конституцией, опять же — стоит подчеркнуть — по предположению Минюста.

Разумеется, такого рода предположение не могло бы быть бесосновательным и немотивированным, для его возникновения необходимы существенные и убедительные доводы, что само по себе исключает гипотетическую возможность обращения Минюста в Конституционный Суд с подобными запросами на регулярной основе по поводу каждого второго решения ЕСПЧ. Не нужно забывать — это подчеркнул Конституционный Суд в своем Постановлении от 19 апреля 2016 г. № 12-П, — что при присоединении России к Европейской конвенции не возникало вопросов о несовместимости последней с российской Конституцией, и, оценивая решения ЕСПЧ, нужно исходить из презумпции правовой гармонии конституционного и конвенционного регулирования, в особенности в части гарантий обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина. С этой презумпцией тесно связана другая презумпция — презумпция правильности деятельности ЕСПЧ, т.е. фактически — законности его решений, что является основополагающим фактором и основанием легитимности самого существования данного наднационального правозащитного института и признания его юрисдикции на территории России.

Нельзя также упускать из вида и следующий, в большей степени процессуальный, аспект взаимодействия российского Конституционного Суда и межгосударственных органов по защите прав и свобод человека, в частности ЕСПЧ. В своем Постановлении от 14 июля 2015 г. № 21-П Конституционный Суд отметил, что реализация им своего «права на возражение» возможна лишь в «редчайших случаях, исходя из необходимости взаимодействия и взаимоуважительного диалога» с данными органами. Иными словами, Конституционный Суд сам определил для себя рамки применения данного правового инструмента, когда он вправе прибегать к данному инструменту лишь в исключительных случаях, но ни при каких обстоятельствах — повсеместно. Данное самоограничение также позволяет спрогнозировать частоту рассмотрения Конституционным Судом дел данной категории.

Действующая редакция Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» устанавливает полномочие Конституционного Суда по запросам уполномоченных субъектов (прежде всего Минюста) разрешать вопрос о возможно-

сти исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, в частности ЕСПЧ. При этом закон не содержит специальных указаний в отношении мер индивидуального характера, таких как выплата компенсации заявителю, присужденная решением ЕСПЧ. Таким образом, если решение ЕСПЧ, по мнению российского Конституционного Суда, не может быть исполнено в рамках национального правопорядка, эта невозможность исполнения, в зависимости от конкретной правовой ситуации, может распространяться на все решение в целом, в том числе и на меры индивидуального характера, предусмотренные данным решением. Конституционный Суд будет прежде всего рассматривать не техническую исполнимость резолютивной части решения, но будет оценивать соответствие тех выводов, к которым пришел ЕСПЧ в своем решении и которые вызвали необходимость исполнения, национальному конституционному правопорядку. Между тем не следует исключать ситуации, при которых Конституционный Суд, уважая и признавая юрисдикцию компетентных межгосударственных органов, может признать невозможным исполнение конкретного решения лишь в части, поскольку с формально-юридической точки зрения такого рода вывод Конституционного Суда прямо не исключается действующим законодательством.

— *Как влияет отношение Конституционного Суда к исполнению решений ЕСПЧ на исполнение собственных решений Конституционного Суда? Какие механизмы могут заставить правоприменителей исполнять решения Конституционного Суда и соблюдать данное им толкование норм, признанных конституционными?*

— Рассматривая взаимосвязь между отношением Конституционного Суда к решениям ЕСПЧ и исполнением его собственных решений, необходимо напомнить, что Конституционный Суд неуклонно следует принципу обязательности решений ЕСПЧ на территории России. Это неоднократно подчеркивалось, в частности, в постановлениях от 14 июля 2015 г. № 21-П, от 19 апреля 2016 г. № 12-П. Кроме того, в настоящее время благодаря внесенным в 2010 г. в процессуальное законодательство изменениям, которые стали результатом Постановления Конституционного Суда от 26 февраля 2010 г. № 4-П, установление ЕСПЧ нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом конкретного дела является одним из оснований для пересмотра судебных постановлений, вступивших в законную силу (по вновь открывшимся или новым обстоятельствам).

Конституционный Суд, принимая решение по делу, анализирует практику ЕСПЧ по соответствующим вопросам и в необходимых случаях может прямо вводить в тексты своих решений правовые позиции ЕСПЧ в качестве дополнительных доводов и аргументов.

Относительно механизма исполнения решений о признании норм конституционными в выявленном конституционно-правовом смысле отметим, что поскольку обязательность решений Конституционного Суда прямо предусматривается положениями Конституции и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», обладающим приоритетом над иными федеральными законами, в том числе кодифицированного характера, то формат вынесенного Судом решения — о признании норм конституционными или о признании неконституционными — для исполнения их правоприменительными органами значения не имеет. В последнее время все чаще в текстах решений формулируются правовые позиции, определяющие порядок исполнения решения Конституционного Суда и напрямую адресованные правоприменительным органам. Как показывает практика, проблем с реализацией таких решений не возникает.

Отслеживанием исполнения решений Конституционного Суда, в том числе в сфере правоприменения, занимаются уполномоченные органы государственной власти. Это касается и деятельности Министерства юстиции РФ, на которое в соответствии с указом Президента РФ возложены функции мониторинга правоприменения, и органов прокуратуры, анализирующих, в том числе, состояние регионального законодательства на предмет его соответствия Конституции РФ и решениям Конституционного Суда РФ.

— К 20-летию Конституции Верховный Суд исключил из Постановления Пленума 1996 г. предписание судам применять Конституцию непосредственно. Привело ли это к признанию в судебной системе исключительной компетенции Конституционного Суда по вопросам толкования и применения Конституции, или суды перестали ориентироваться на конституционные нормы и принципы при применении и толковании положений действующего законодательства? Улучшило ли это и упростило ли исполнение судами решений Конституционного Суда в части пересмотра конкретных дел, по которым заявители обращались в Конституционный Суд? Как Вы относитесь к тому, что КоАП не предусматривает пересмотра судебных актов после решения Конституционного Суда?

— Изменения, внесенные в постановление Пленума ВС, обусловлены необходимостью учесть не только позиции Конституционного Суда, но и те изменения в законодательстве, которые произошли после 1996 г.

Действительно, Конституционный Суд в Постановлении от 16 июня 1998 г. № 19-П указал на то, что ст. 125 Конституции содержит специальные предписания, возлагающие на особый орган правосудия — Конституционный Суд — полномочия по осуществлению проверки конституционности перечисленных в ней нормативных актов, которая может повлечь утрату ими юридической силы. Другие судебные органы Конституция такими полномочиями не наделяет.

На конституционном уровне закреплено, что выводы других судов о неконституционности закона не могут сами по себе послужить основанием для его официального признания не соответствующим Конституции и утрачивающим юридическую силу. В аспекте взаимодействия судов различных видов юрисдикции и разграничения их компетенции по выявлению неконституционных законов исключение последних из числа действующих актов является совокупным результатом реализации, с одной стороны, обязанности общих судов поставить вопрос о конституционности закона перед Конституционным Судом, а с другой — обязанности последнего окончательно разрешить этот вопрос.

При этом следует особо подчеркнуть, что обязанность судов в случаях, если они приходят к выводу о неконституционности закона, для официального подтверждения его неконституционности обращаться в Конституционный Суд не ограничивает непосредственное применение ими Конституции, которое призвано обеспечивать реализацию конституционных норм, прежде всего, при отсутствии их законодательной конкретизации. Если же закон, который должен был бы быть применен в конкретном деле, по мнению суда, не соответствует Конституции и тем самым препятствует реализации ее положений, то для обеспечения непосредственного действия Конституции во всех случаях, в том числе и когда дело разрешено судом на основании конкретной конституционной нормы, требуется лишение такого закона юридической силы в предусмотренном ст. 125 Конституции порядке конституционного судопроизводства.

Из этого исходят и действующие процессуальные кодексы, которые были приняты уже в 2000-х годах.

Положения ст. 13 АПК РФ, ст. 11 ГПК РФ, ст. 15 КАС РФ прямо устанавливают, что суд обязан разрешать гражданские дела на основании Конституции, международных договоров Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ, нормативных правовых актов Правительства РФ, нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, конституций (уставов), законов, иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Если при рассмотрении конкретного дела суд придет к выводу о несоответствии закона, примененного или подлежащего применению в рассматриваемом деле, Конституции, суд обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности этого закона (ч. 3 ст. 13, п. 1 ч. 1 ст. 143 АПК, абз. 6 ст. 215 ГПК, ч. 3 ст. 15, п. 5 ч. 1 ст. 190 КАС).

Следует отметить достигнутый прогресс в отношении порядка пересмотра судебных постановлений в тех случаях, когда судами при разрешении дела был применен закон вразрез с его действительным, конституционно-правовым смыслом, выявленным впоследствии Конституционным Судом.

В Постановлении Пленума ВС РФ от 11 декабря 2012 г. № 31 «О применении норм Гражданского процессуального кодекса РФ при рассмотрении судами заявлений, представлений о пересмотре по вновь открывшимся или новым обстоятельствам вступивших в законную силу судебных постановлений» специально указано (подп. «в» п. 11) на то, что постановление Конституционного Суда может являться новым обстоятельством, влекущим пересмотр судебных постановлений, и в случае, если оно содержит иное конституционно-правовое истолкование нормативных положений, примененных в конкретном деле, в связи с принятием судебного акта по которому заявитель обращался в Конституционный Суд, и в силу этого влечет пересмотр судебного акта в отношении заявителя (п. 3 ч. 4 ст. 392 ГПК РФ).

Порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях изначально был рассчитан на скорое разбирательство данной категории дел прежде всего несудебными органами. Однако со временем роль суда в производстве по делам об административных правонарушениях значительно возросла. Данное обстоятельство стимулировало развитие и усложнение процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях. Определенный импульс для формирования так называемого административно-деликтного процесса в его современном виде дал Конституционный Суд. В то же время к настоящему моменту до сих пор не сложились непротиворечивые теоретические представления об административно-деликтном процессе, и по-прежнему нельзя утверждать, что сформировалась самостоятельная и полноценная процессуальная отрасль права. Это во многом сдерживает дальнейшее законодательное совершенствование механизма рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Между тем само по себе отсутствие в КоАП РФ тех или иных норм и даже институтов, общих для сложившихся процессуальных отраслей права, не может расцениваться как нарушение Конституции. Всякое правовое регулирование должно рассматриваться комплексно.

Так, Конституционный Суд исходит из того, что действующее законодательство об административных правонарушениях допускает возможность пересмотра вступивших в законную силу постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях в случае, если это требуется в связи с принятием решения Конституционного Суда. Обращу внимание на то,

что данное законодательство не допускает подачу только повторных жалоб по тем же основаниям в суд, ранее рассмотревший вступившие в законную силу акты (ч. 4 ст. 30.16 КоАП). Поэтому обжалование судебных актов по делу об административном правонарушении на основании принятого решения Конституционного Суда не может считаться повторным. При этом законодательством не ограничен срок на подачу жалобы на вступившее в законную силу постановление (решение) по делу об административном правонарушении. Это позволяет рассчитывать на то, что права гражданина, во всяком случае, могут и должны быть защищены в рамках действующей процедуры. По крайней мере, формальных препятствий для этого не усматривается. К тому же Конституционный Суд не сталкивался с проблемой неисполнения своих решений, обусловленных отсутствием в законодательстве об административных правонарушениях специальной процедуры, предусмотренной для этого.

— Почему не иницируется признание за Конституционным Судом такого полномочия, как проверка постановления Пленума ВС РФ — акта, который предопределяет правоприменительную судебную практику, но находится вне конституционного контроля?

— В соответствии со ст. 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой. Таким образом, норма закона, в отношении применения которой даны разъяснения Верховного Суда, может быть предметом оценки Конституционным Судом именно в ее истолковании, данном, в частности, Пленумом ВС.

Например, в своем Постановлении от 23 января 2013 г. № 29-П Конституционный Суд оценивал конституционность абзаца первого п. 1 ст. 1158 ГК РФ в той мере, в какой это положение с учетом его толкования в правоприменительной практике, сложившейся на основе разъяснений Верховного Суда, позволяло совершать так называемый направленный отказ от наследства, т.е. отказываться от наследства в пользу определенных лиц (лица). Само по себе содержание нормы позволяло совершить такой отказ в пользу других лиц из числа наследников по завещанию или наследников по закону любой очереди, не лишенных наследства, независимо от того, относится ли такое лицо к той очереди наследников, которые призываются к наследованию; по такому пути шла и практика применения указанной нормы.

Пленум Верховного Суда в п. 44 своего Постановления от 29 мая 2012 г. № 9 «О судебной практике по делам о наследовании» интерпретировал положения п. 1 ст. 1158 ГК РФ как допускающие отказ от наследства лишь в пользу тех лиц из числа наследников, которые призваны к наследованию.

Конституционный Суд указал следующее. Новое официальное судебное толкование института направленного отказа от наследства заменяет ранее действовавшее официальное судебное толкование на фактически противоположное, причем в правоприменительной практике оно воспринимается как распространяющееся и на те правоотношения, которые возникли до принятия Постановления Пленума ВС от 29 мая 2012 г. № 9. Вследствие этого в отношении участников возникших до 29 мая 2012 г. наследственных правоотношений, которые соотносили свои действия с законом в его прежнем официальном толковании и полагали, что они могут предвидеть последствия этих действий и быть уверенными в неизменности приобретенных ими прав, гарантированных ст. 35 (ч. 2 и 4) Конституции, оказывается нарушенным принцип правовой определенности.

Тем самым подрывается доверие граждан к закону и действиям государства, что, как неоднократно указывал Конституционный Суд, недопустимо. Оспариваемое положение с учетом его истолкования Верховным Судом допускает возможность неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного применения института направленного отказа от наследства в этой части. Конституционный Суд указал на то, что требуется законодательная корректировка института направленного отказа от наследства.

На основании Постановления Конституционного Суда от 23 декабря 2013 г. № 29-П в ст. 1158 ГК РФ были внесены изменения, и в действующей редакции п. 1 этой нормы прямо указывается, что наследник вправе отказаться от наследства в пользу других лиц из числа наследников по завещанию или наследников по закону любой очереди независимо от призвания к наследованию, не лишенных наследства.

Конечно, нельзя согласиться с тем, что постановления Пленума ВС находятся вне конституционного контроля.

Согласно ст. 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой. Соответственно, через проверку закона в его истолковании Верховным Судом, в частности Пленумом ВС, опосредованно осуществляется и несение предлагаемых Верховным Судом разъяснений и вытекающих из Конституции требований к регулированию той или иной сферы.

Подобные случаи в практике Конституционного Суда совсем не так редки, как можно подумать.

Так, предметом, без сомнения, прорывного Постановления Конституционного Суда от 21 января 2010 г. № 1-П по делу о проверке конституционности положений ч. 4 ст. 170, п. 1 ст. 311 и ч. 1 ст. 312 АПК РФ, которым впервые заложены основы правового регулирования действия судебных актов прецедентного характера, по существу, стали именно положения п. 5.1 Постановления Пленума ВАС РФ от 12 марта 2007 г. № 17 «О применении АПК РФ при пересмотре вступивших в законную силу судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам». В этом постановлении Конституционный Суд позиция Пленума ВАС была подвергнута глубокой конституционной ревизии. Именно Конституционный Суд, подтвердив право высших судебных инстанций принимать акты, имеющие, по существу, прецедентное значение, определил, в каких случаях акты, принимаемые высшими судебными инстанциями, могут считаться имеющими именно прецедентный характер, а также установил пределы действия таких актов во времени и по кругу лиц.

— В полномочия Конституционного Суда входит рассмотрение споров между органами власти о компетенции. Сколько таких дел (и о чем) рассмотрел за 25 лет Конституционный Суд?

— За время деятельности Конституционного Суда вынесено одно постановление и десять определений по ходатайствам о разрешении споров о компетенции:

по спорам о компетенции между федеральными органами государственной власти — одно постановление (Постановление от 1 декабря 1999 г. № 17-П) о принадлежности Президенту РФ полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора РФ от должности в связи с возбуждением в отношении его уголовного дела;

по спорам о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами

государственной власти субъектов Российской Федерации — пять определений: о назначении председателя областного суда (Определение от 1 апреля 1996 г. № 20-О), о компетенции субъекта Российской Федерации в области лесного законодательства (Определение от 6 ноября 1997 г. № 102-О), о вступлении органов государственной власти субъекта Российской Федерации в непосредственные отношения с федеральными органами власти в лице Министерства внутренних дел РФ (Определение от 3 июля 1997 г. № 86-О) и о назначении Генеральным прокурором РФ прокурора субъекта Федерации по согласованию только с исполнительным органом власти данного субъекта Федерации и без согласования с его законодательным органом (Определение от 30 апреля 1996 г. № 16-О), о принадлежности полномочия назначать референдум Московской области (Определение от 1 июля 1998 г. № 114-О);

по спорам о компетенции между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации — четыре определения: об участии избирателей Ямало-Ненецкого автономного округа в выборах главы исполнительной власти Тюменской области (Определение от 6 ноября 1997 г. № 107-О), о регулировании Ханты-Мансийским автономным округом процедуры выборов губернатора Тюменской области на территории данного округа (Определение от 6 ноября 1997 г. № 108-О), о юрисдикции органов власти субъектов Российской Федерации на спорной территории (определения от 8 июня 2000 г. № 90-О и от 14 декабря 2000 г. № 245-О).

Относительно небольшое число таких обращений не свидетельствует о ненужности конституционной процедуры разрешения споров о компетенции, поскольку, во-первых, трудно переоценить значимость уже принятых решений по таким обращениям, а во-вторых, названные процедуры имеют превентивное значение и стимулируют стороны на конструктивное взаимодействие и внесудебное урегулирование споров. В приведенных примерах также встречаются случаи, когда после обращения в Конституционный Суд и принятия такого обращения к рассмотрению заявитель ходатайствует о прекращении производства по делу, ввиду того что к данному моменту спорные вопросы урегулированы (Определение от 3 июля 1997 г. № 86-О).

Кроме того, возможные споры о компетенции косвенно разрешаются в рамках процедур конституционного нормоконтроля. Данные процедуры образуют стандартную (ординарную) практику деятельности Конституционного Суда. В то время как ходатайство о разрешении спора о компетенции сразу повышает степень остроты и конфликтности вопроса и предполагает использование, по сути, чрезвычайных процедур по разрешению таких споров. Соответственно, для инициирования именно этой процедуры нужны весомые основания.

— Конституционный Суд не раз обращал внимание на практику, когда в законопроект на этапе второго чтения вбрасывается концептуально новый пакет норм — т.е. в рамках закона «про Фому» принимается закон «про Ерему». Может ли Конституционный Суд повлиять на качество законотворчества, что для этого требуется?

— Практика Конституционного Суда и восприимчивость законодателя к его правовым позициям наглядно демонстрируют существенное влияние Суда на повышение качества законотворчества во всех его аспектах: по порядку принятия законов, по содержанию и форме законов и т.д., что проявлялось с первых решений Конституционного Суда и продолжается до сих пор.

Согласно ст. 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд устанавливает соответствие Конституции нормативных актов органов государствен-

ной власти, в том числе законов, по содержанию норм, по форме нормативного акта, по порядку принятия, с точки зрения разделения властей, разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти, предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Лишь нормативные акты органов государственной власти, принятые до вступления в силу Конституции, проверяются Конституционным Судом только по содержанию норм.

Что касается отдельных нарушений процедуры принятия законов, в том числе тех, которые упомянуты в вопросе, то Конституционный Суд проверяет оспариваемые законы на соблюдение конституционного порядка их принятия, если имеется неопределенность относительно его соблюдения, *и в этом аспекте закон обжалуется заявителем (обычно в порядке абстрактного нормоконтроля).*

В Постановлении от 5 июля 2001 г. № 11-П Конституционный Суд указал, что деление процедуры рассмотрения законопроектов на чтения и собственно каждое из чтений имеют значение как для обеспечения поиска наиболее адекватных нормативных решений, так и для проверки соответствия их текстуально оформленного содержания подлинному волеизъявлению законодателя. Принятие акта последовательно в каждом из трех чтений — при их различном назначении в едином нормотворческом процессе — является также гарантией учета исходной позиции субъектов законодательной инициативы, поскольку изменение концепции акта не может происходить на этапе внесения поправок к нему, чтобы имеющие принципиальное значение изменения не появлялись в результате случайных, не связанных с обсуждением концепции решений. Нарушение же требований к чтениям в законодательной процедуре, приводящее к искажению изначального волеизъявления и тем самым влияющее на судьбу акта в целом, свидетельствует о неконституционности такого акта не только по порядку принятия, но в конечном счете и по содержанию норм. Поскольку при рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции, его актуальности и практической значимости, принятие закона в первом чтении означает, что его концепция получила поддержку Государственной Думы и не может быть произвольно изменена. Применительно к акту, влияющему на конституционно-правовой статус субъектов права, концептуальным является определение круга субъектов, на которых он распространяется. Следовательно, по этому вопросу во втором чтении не должно приниматься иное, чем в первом, решение без возвращения к новому рассмотрению концепции акта. Именно такое нарушение имело место при принятии Постановления от 26 мая 2000 г. во втором чтении, когда условия распространения амнистии на лиц, награжденных орденами и медалями, в противоречие общей концепции акта не были увязаны с тяжестью преступлений.

В другом деле, когда заявители поставили вопрос о проверке соблюдения порядка принятия оспариваемого закона, Конституционный Суд указал, что, поскольку в постановлении Государственной Думы о принятии в первом чтении проекта федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» было прямо указано, что при подготовке данного законопроекта к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении должны быть учтены поправки, предусматривающие дополнение законопроекта новой статьей, посвященной внесению изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикети-

рованиях», то концепция оспариваемого закона уже по итогам первого чтения была рассчитана на правовое регулирование как вопросов ответственности за административные правонарушения, так и правил организации и проведения публичных мероприятий. В силу указанных обстоятельств и соответствующих правил Регламента Государственной Думы, прямо допускающих изменение названия законопроекта в процессе второго чтения, Конституционный Суд не нашел подтверждения тому, что в данном случае имели место такие нарушения установленной Регламентом Государственной Думы процедуры законодательной деятельности, которые повлекли за собой концептуальные изменения законопроекта после его принятия в первом чтении (Постановление от 14 февраля 2013 г. № 4-П).

Таким образом, при наличии неопределенности относительно соблюдения установленного конституционного порядка принятия законов и с учетом фактических обстоятельств конкретного дела Конституционный Суд Российской Федерации устанавливает нарушение или соблюдение данного порядка. Потенциальная возможность проверки конституционности закона по порядку его принятия превентивно дисциплинирует законодателя, а допущенные нарушения могут быть оценены Конституционным Судом при инициативной деятельности субъектов обращения в Конституционный Суд и исключены из практики законодателя.

— Считаете ли Вы, что законодатели должны отвечать за свои установленные Конституционным Судом грубые ошибки и каким образом может быть возмещен серьезный ущерб, нанесенный применением таких законов до признания их неконституционности (пример — спор Мишфина с авиакомпаниями)?

— Особенность российской правовой системы с учетом ее конституционной составляющей заключается в том, что любые допущенные законодателем неточности могут быть выявлены и исправлены. Для этого в соответствии с ч. 2 ст. 125 Конституции ряд субъектов (Президент, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство, Верховный Суд, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации) наделены правом обращаться в Конституционный Суд с запросом о проверке соответствия Конституции законов и иных нормативных актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Другими словами, если имеется сомнение в правильности принятых законов, то соответствующие законоположения могут быть оспорены уполномоченными субъектами в Конституционный Суд. Соответственно, законодатель действует под наблюдением, и если что-то было упущено, оставлено без внимания или выполнено неправильно в ходе законодательного процесса, то это может стать предметом конституционной проверки и при наличии оснований соответствующие ошибки могут быть исправлены.

Кроме того, контроль за правильностью законоположений осуществляется и в процессе их реализации.

Прежде всего, чувствительность может быть и должна быть проявлена теми лицами, коллективами и сообществами, чьи права затрагиваются соответствующим законом. Если общественность проявляет готовность в исполнении законов, в том числе тех законоположений, которыми чрезмерно ограничиваются те или иные конституционные права, то системе конституционного контроля сложнее обнаруживать соответствующие искажения в правовом регулировании, а в последующем предусматривать меры восстановления нарушенных прав. Соответственно, приступая к отстаиванию своих прав, заявители могут задействовать в процессе правоприменения еще один способ конституционной провер-

ки законов — запрос суда, рассматривающего конкретное дело, в котором подлежит применению затрагиваемое конституционные права законоположение.

Возможность такого обращения в Конституционный Суд, прямо предусмотренная ч. 5 ст. 125 Конституции, обусловлена конституционными принципами верховенства Конституции и ее прямого действия. В силу названных принципов на правоприменителя возлагается обязанность соизмерять подлежащий применению закон с конституционными положениями и, в случае возникновения сомнений в конституционности закона, обратиться с запросом в Конституционный Суд, к исключительной компетенции которого относится решение вопроса о конституционности нормативных правовых актов, в том числе законов.

Здесь следует также учитывать, что законоположения, как правило, являются нормативными, т.е. содержат правила поведения (нормы) общего характера, применение которых в каждом конкретном случае определяется совокупностью значимых обстоятельств. Соответственно, на основе применяемого законоположения и с учетом установленных фактических обстоятельств суд вырабатывает конкретное правило и разрешает дело.

Таким образом, правоприменитель (суд), с одной стороны, опосредует волю законодателя и адаптирует его к конкретной ситуации, а с другой стороны, оценивает подлежащие применению законоположения на соответствие Конституции. При активной защитной позиции заинтересованных лиц и при правильном и добросовестном исполнении правоприменителем возложенных на него обязанностей закон, предусматривающий чрезмерные ограничения прав названных лиц, перед своим применением получает соответствующую конституционную оценку со стороны Конституционного Суда. Тем самым существующий механизм правовой охраны позволяет устранить огрехи закона до его применения и причинения вреда конкретным лицам. Соответственно, прямая связь между возможной ошибкой законодателя и причинением законом вреда конкретному лицу отсутствует. Связь между подлежащим применению законоположением и конкретной ситуацией опосредуется поведением заинтересованных лиц и деятельностью правоприменителя, который и несет ответственность за неправильное применение закона и конституционных положений.

Правовой механизм охраны прав может дать собой при пассивной позиции лиц, права которых нарушаются законом, и (или) недобросовестности правоприменителя в части обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и ее непосредственного применения.

Соответственно, возникает встречный вопрос: должен ли законодатель, который абстрактно конструирует общеобязательные правила поведения, в данной правовой системе нести ответственность за вред, причиненный неправильным применением закона и положений Конституции, т.е., по сути, за действия правоприменителя? Ответ очевиден.

Российским законодателем выбрана модель действия решения Конституционного Суда на будущее время, по примеру большинства стран, в которых осуществляется конституционное правосудие. Пока норма не признана неконституционной, ее применение, исходя из презумпции конституционности, не должно считаться ошибочным. Иное ставило бы под сомнение такую значимую ценность, как стабильность правоотношений, другой стороной в которых, кстати, иногда прямо, а почти всегда — косвенно, являются другие граждане и организации. От углубления в эту тематику предпочтительно воздержаться, так как в связи именно с упомянутым в вопросе делом авиакомпаний вопрос может стать предметом рассмотрения Конституционного Суда.

— *Возможно ли установить общее право на получение компенсации за нарушение конституционных прав — аналогично тому, как это предусмотрено Европейской конвенцией и присуждается ЕСПЧ?*

— Такая аналогия не может быть применена по причине значительных отличий сопоставимых в вопросе особенностей конвенционного права и национального права.

Во-первых, конвенционное право (наднациональное право) и российское право (национальное право) как правовые системы принципиально отличаются друг от друга.

Во-вторых, каждая из этих правовых систем имеет свою особую модель защиты правовых норм. Если для конвенционного права единственной судебной инстанцией непосредственной защиты соответствующих прав является ЕСПЧ, то конституционные права в рамках российской правовой системы защищаются разветвленной системой судов общей юрисдикции и специализированных судов, в том числе Конституционным Судом Российской Федерации.

Роль Конституционного Суда в данной системе защиты конституционных прав заключается в том, чтобы нейтрализовать законоположения, нарушающие права неопределенного круга лиц. Однако установление того, в какой степени имело место вмешательство в конституционное право конкретного лица, а также оценка причиненного ему вреда к компетенции Конституционного Суда не отнесена и находится в подведомственности и подсудности других судов.

Есть страны, в которых на конституционные суды возложены полномочия по защите конституционных прав конкретных лиц с возможностью назначения компенсации за нарушенное конституционное право (например, ФРГ). Однако в данных странах судебная защита прав и разграничение подведомственности между судами осуществлены со значительными отличительными особенностями по сравнению с тем, как это сделано у нас. Соответственно, наделение Конституционного Суда такими полномочиями потребует масштабного судебного реформирования, принятия комплекса законодательных мер, включающих в себя и внесение поправок в Конституцию. Принятие таких мер составляет усмотрение федерального законодателя. Однако еще раз подчеркну, что конституционные права могут быть эффективно защищены и в рамках существующей модели судебной защиты конституционных прав.

В законе о Конституционном Суде заложен другой механизм защиты интереса заявителя, по жалобе которого норма была признана неконституционной или выявлен ее конституционный смысл, иной, чем примененный судами в деле заявителя, — право на пересмотр дела, в рамках которого заявитель может получить удовлетворение своих притязаний. При этом такой подход не является нарушением принципа равенства — абсолютно любое лицо, к которому применена норма таким образом, что нарушает права, может при соблюдении несложных формальностей стать тем самым заявителем, который получает право на безусловный процессуальный пересмотр его дела.

При этом в ряде случаев, когда удовлетворение притязаний заявителя в натуре уже невозможно (например, выборы уже состоялись и заключение под стражу (его продление) уже закончилось), КС прямо указывает на возможность заявителя воспользоваться компенсаторным механизмом.

— *Поскольку конституционное правосудие имеет значение для всех граждан и организаций страны, а из определений Конституционного Суда не всегда можно понять, в чем суть дела и позиция заявителя, считаете ли Вы возможным (в каком объеме и в какие сро-*

ки) открыть для публичного доступа материалы дела (обращения, мнения госорганов и экспертов и т.д.)? Возможно ли направление заинтересованными лицами своей позиции по предмету жалобы в Конституционный Суд РФ? Как Конституционный Суд относится к «письмам друзей суда»?

— Повышенный интерес общественности ко всем материалам наших дел, коих тысячи, Вами очевидно преувеличен. Здесь, как у Булгакова: «зрительская масса как будто ничего не заявляла». Вероятно, «масса» в курсе, что закон не предусматривает возможность ознакомления с материалами дела каких-либо иных, третьих лиц, кроме сторон судебного процесса. При публичном рассмотрении жалобы ситуация иная. Накануне процесса текст обращения доступен для СМИ, а в ходе самих слушаний журналисты могут обратиться и к другим материалам дела. Напомню также, что заседания Конституционного Суда онлайн транслируются в сети Интернет, их видеозаписи вывешиваются на официальном сайте Суда, а после провозглашения постановления судьи Конституционного Суда публично разъясняют и комментируют свое решение.

Кроме того, гласное предварительное обсуждение материалов дела — своего рода «суд до суда» — что это, как не способ привлечь на свою сторону общественность и попытка повлиять на суд, на стороны процесса, на исход дела? Конституционный Суд вовсе не обязан создавать нечто такое, чему сам потом вынужден будет сопротивляться, чтобы соблюсти важнейшие принципы независимости, объективности и беспристрастности правосудия. И это не просто опасения: и стороны, и третьи лица давно уже сами распространяют на собственных ресурсах отзывы, обращения, экспертные заключения и другие подобные документы. Так же поступают и так называемые друзья суда — лица, которые, не являясь стороной в деле, хотят или могут предоставить суду важную информацию.

Институт «друзей суда» официально не закреплен в российском законодательстве, но решение о приобщении к материалам дела какой-либо серьезной аналитической информации, если она окажется достаточно авторитетной, находится в ведении самого суда. Словом, суд вправе сам выбрать себе друзей.

— *Можете ли Вы назвать основные минусы и плюсы от переезда Конституционного Суда в Санкт-Петербург?*

— Этот вопрос раньше так часто задавали, что пора бы уже установить на него мораторий. Наверное, лет через 10–15, если интерес к этой теме еще сохранится, наши преемники и потомки дадут ей должную оценку.

Переезд Конституционного Суда в Петербург — это крупное, беспрецедентное событие в современной истории российской государственности. Как и подобает такого рода событиям, ему предшествовала открытая дискуссия в печати, высказывались различные, порой противоположные, мнения на этот счет. Но законодатель, тщательно все взвесив, после консультаций с Конституционным Судом, принял решение о переезде, который был осуществлен в срок и без какого-либо ущерба конституционному правосудию. Никаких технических проблем, сложностей это не принесло. Чтобы журналисту, человеку пера, самому оценить «до» и «после», надо побывать в бывшей московской резиденции Конституционного Суда, а потом приехать и посмотреть то место, где Суд располагается сейчас. Сразу станет все ясно, и вопросы отпадут сами собой. Условия в Москве были хорошими, но то, что было сделано для Суда в Северной столице, какие возможности для Суда открылись в связи с переездом, — аналогов такому, наверное, нет.

— *Как Вы относитесь к перспективе переезда в Санкт-Петербург Верховного Суда и к проекту строительства судебного квартала? Насколько это оправданно в условиях экономического кризиса?*

— Судьи Конституционного Суда решили воздержаться и не комментировать события, относящиеся к деятельности коллег из Верховного Суда. Справедливости ради напомним лишь, что 10 лет назад была поставлена задача перевести в Петербург всю высшую судебную власть страны как для укрепления политического статуса Северной столицы, так и для кадрового обновления самих судов. Процесс, как мы видим, по объективным причинам затянулся.

— *Есть ли у региональной конституционной юстиции перспективы? Она «отягощает» или усиливает позиции Конституционного Суда?*

— Ответ на данный вопрос не может быть однозначным. На сегодняшний день лишь некоторые из 16 существующих конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации демонстрирует относительно положительную статистику принимаемых решений. Можно было бы предположить, что отсутствие либо незначительное число принимаемых по существу решений свидетельствует о малом количестве случаев нарушений

прав граждан, гарантированных региональными основными законами. Практика, однако, не подтверждает подобный тезис, особенно в контексте загруженности судов общей юрисдикции.

Такое состояние системы органов регионального конституционного контроля вероятнее всего является следствием существующей законодательной модели ее функционирования. С одной стороны, допускается проверка региональных нормативных актов на соответствие предписаниям основного закона региона (которые по большей части воспроизводят положения Конституции РФ). С другой — федеральное процессуальное, равно как и законодательство о судостроительстве, не может предполагать «наложение» компетенции региональных конституционных судов на компетенцию Конституционного Суда РФ и судов общей и арбитражной юрисдикции. При таком подходе функционал конституционных (уставных) судов ограничен, по существу, лишь сферой собственных предметов ведения субъектов Российской Федерации.

Что же касается «отягощения» и усиления позиций Конституционного Суда, то следует отметить, что между Конституционным Судом Российской Федерации и региональными органами конституционного контроля отсутствуют отношения субординации и системности.

Мониторинг исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации как элемент системы защиты прав и свобод граждан

*Коновалов Александр Владимирович,
Министр юстиции Российской Федерации,
кандидат юридических наук*

В статье рассматривается проблема исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и значение мониторинга реализации таких решений для защиты прав и свобод гражданина. Уточняется понятие правового мониторинга, раскрывается его сущность и цель как механизма, позволяющего оценить эффективность всей правовой системы, своевременно подготовить предложения по совершенствованию российского законодательства. Автор отмечает необходимость участия в работе по мониторингу правоприменения широкого круга участников. В статье анализируются данные об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации за 1996–2016 гг. и делается вывод о положительной динамике в сфере исполнения решений органа конституционного контроля.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, правовой мониторинг, исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации.

В современном государстве верховенство права в первую очередь означает руководство в правотворческой и правоприменительной деятельности принципом приоритета прав человека и соблюдения законности.

Важнейшим условием существования и развития России как демократического федеративного правового государства, в котором признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, в соответствии с Конституцией Российской Федерации является обеспечение единого конституционного пространства.

Принцип прямого действия Конституции Российской Федерации означает, что все субъекты конституционно-правовых отношений должны прямо и непосредственно руководствоваться нормами Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее — Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»)¹ является судебным органом конституционного контроля, деятельность которого направлена на защиту основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации посредством проверки конституционности федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Подтверждая конституционность правовой нормы и выявляя ее конституционно-правовой смысл на основе толкования соответствующих статей Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Рос-

сийской Федерации оказывает непосредственное существенное влияние на законотворчество и правоприменительную практику.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации занимают одно из ключевых мест в правовой системе Российской Федерации, так как в силу своей конституционно-правовой природы подлежат обязательному и безусловному исполнению на всей ее территории.

Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации за двадцать пять лет существенно укрепила механизм защиты конституционного строя, конституционной законности, прав и свобод человека и гражданина.

Практика Конституционного Суда Российской Федерации способствует формированию особого стиля правового мышления, утверждению атмосферы взаимной ответственности государства и общества.

Исполнение принятых Конституционным Судом Российской Федерации судебных решений является гарантией защиты прав и свобод граждан, регулирование которых осуществляется Конституцией Российской Федерации и изданными в соответствии с ней федеральными законами, а также формирования единообразной правоприменительной практики.

Учитывая нормативный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации, являющихся окончательными и не подлежащих обжалованию, механизм их исполнения приобретает особую актуальность. Он должен предусматривать определенный способ такого исполнения, обеспечивающий полное и своевременное претворение в жизнь правовых позиций, прописанных в самом решении.

В связи с этим создание условий, способствующих неукоснительной реализации решений Конституцион-

¹ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». URL: www.ksrf.ru

ного Суда Российской Федерации, является одной из важнейших государственных задач, ее решение зависит от совместных усилий законодательных и исполнительных органов государственной власти всех уровней, прокуратуры, судебных органов и институтов гражданского общества.

Общегосударственный механизм реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации является действенным только тогда, когда по результатам указанных решений организуется эффективная законодательная работа.

Предусмотренный Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» механизм исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации устанавливает обязанность государственных органов и должностных лиц приводить законы и иные нормативные акты в соответствие с Конституцией Российской Федерации по решению Конституционного Суда Российской Федерации, которым нормативный акт признается не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью или частично, а также предусматривает необходимость устранения пробелов в правовом регулировании.

Говоря о проблеме исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, необходимо обратить внимание на механизм контроля (мониторинга) за реализацией его решений.

Подход, связывающий реализацию решений Конституционного Суда Российской Федерации с постоянным, системным мониторингом, апробирован на практике.

Министерство юстиции Российской Федерации, понимая общеобязательность реализации судебных решений и разделяя позицию Конституционного Суда Российской Федерации об обеспечении единства конституционно-правового поля Российской Федерации и повышении уровня исполнения судебных решений, с 2009 г. проводит мониторинг выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Такой мониторинг включен в систему мониторинга правоприменения, сформированную Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2001 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации».

В соответствии с этим указом в целях совершенствования правовой системы Российской Федерации и исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, в связи с которыми необходимо принятие, изменение или признание утратившими силу законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, мониторинг правоприменения проводится Минюстом России во взаимодействии с Конституционным Судом Российской Федерации, палатами Федерального Собрания Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, а также федеральными органами исполнительной власти ежегодно, с последующим представлением доклада Президенту Российской Федерации о его результатах.

В доклад включаются сформированные с учетом правоприменительной практики предложения о необходимости принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, о мерах по повышению правоприменения и противодействию коррупции, о государственных органах, ответственных за проведение соответствующей работы.

Кроме того, в силу Указа Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Фе-

дерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Счетная палата Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Общественная палата Российской Федерации, государственные корпорации, фонды и иные организации, созданные Российской Федерацией на основании федерального закона, вправе направлять в Минюст России предложения к проектам плана мониторинга и доклада Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга.

Таким образом, мониторингу правоприменения приданы общегосударственный масштаб и системный характер.

Вовлечение столь широкого круга субъектов в проведение мониторинга правоприменения, безусловно, способствует всестороннему учету интересов граждан Российской Федерации, является дополнительной гарантией защиты их конституционных прав и свобод.

Анализ судебной практики, оказывающей влияние на развитие права, является основополагающей частью изучения применения нормативных правовых актов в рамках исполнения названного указа Президента Российской Федерации.

По своей сущности и назначению мониторинг представляет собой сложную комплексную плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации, которая положена в основу решений по принятию (изданию), изменению или признанию утратившими силу (отмене) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в связи с решениями Конституционного Суда Российской Федерации.

Иными словами, правовой мониторинг — это комплексный институт по наблюдению, анализу и оценке качества правовых актов, эффективности их практической реализации, обеспечивающий необходимую цикличность правового развития, реальность правового регулирования.

Получение объективного представления о состоянии исполнительской дисциплины, связанной с решениями судебного органа конституционного контроля России, требует углубленного изучения материалов, характеризующих как текущий мониторинг, распространяющийся на все принятые Конституционным Судом Российской Федерации за время его деятельности решения, так и оперативный, охватывающий решения последнего календарного года. В качестве задач такого изучения могут быть названы: характеристика современной организации мониторинга исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, установление причин их ненадлежащего исполнения, разработка предложений по совершенствованию практики исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации на основании результатов мониторинга, его организационно-методического обеспечения.

Мониторинг исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации обусловлен необходимостью обеспечения принятия законодательными и исполнительными органами власти нормативных правовых актов во исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации в целях преодоления законодательного пробела, затрагивающего права субъектов права, возникающего в результате признания Конституционным Судом Российской Федерации нормативного правового акта либо его части неконституционными.

В ходе мониторинга правоприменения на всех уровнях государственной власти с привлечением экспертов

анализируется правоприменительная практика. Эта работа проводится на постоянной основе с обязательным участием Конституционного Суда Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, на которые возложено исполнение актов Конституционного Суда Российской Федерации.

Осуществление мониторинга позволяет оценить эффективность функционирования всей правовой системы, своевременно подготовить предложения по совершенствованию российского законодательства, а также деятельности органов государственной власти Российской Федерации.

Судебная практика выступает в качестве важнейшего источника информации, используемого в процессе мониторинга при оценке правоприменения. Согласно методике осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694, такая оценка проводится по показателям наличия (отсутствия) единообразной практики применения нормативных правовых актов, а также количества вступивших в законную силу судебных актов об удовлетворении (отказе в удовлетворении) требований заявителей в связи с отношениями, урегулированными нормативным правовым актом. Изучение судебных актов позволяет выявлять наиболее проблемные аспекты правоприменения, а также правоотношения, нуждающиеся в совершенствовании правового регулирования. Выработанные судами подходы к рассмотрению дел, а также рекомендации используются в законопроектной деятельности.

С 1992 по 2016 г. Конституционным Судом Российской Федерации принято 194 постановления и определения, которыми признаются неконституционными отдельные положения федеральных законов, что вызывает необходимость внести определенные изменения в федеральные законы и иные нормативные правовые акты (39 решений в 1992–2007 гг., 11 — в 2008-м, 13 — в 2009-м, 16 — в 2010-м, 19 — в 2011-м, 24 — в 2012-м, 23 — в 2013-м, 18 — в 2014-м, 20 — в 2015-м, 11 — за прошедший период 2016 г.).

Судебные решения, в которых рассмотрена конституционность законоположений в сфере уголовной юстиции, судостроительства, прокуратуры, адвокатуры, нотариата, в социальной сфере, включая вопросы пенсионного обеспечения, социальной защиты ветеранов труда, ветеранов боевых действий, участников Великой Отечественной войны, денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных выплат, социальной поддержки отдельных категорий работников, а также вопросы содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, безусловно, затрагивают права граждан Российской Федерации и касаются их реализации.

По результатам мониторинга правоприменения прослеживается в целом положительная динамика в сфере исполнения решений органа конституционного контроля, соблюдаются сроки подготовки проектов нормативных правовых актов и внесения их в Государ-

ственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, установленные Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации».

За период с 1992 г. исполнено 157 решений Конституционного Суда Российской Федерации: в 1995–2007 гг. — 14 решений, в 2008-м — 11, в 2009-м — 6, в 2010-м — 14, в 2011-м — 21, в 2012-м — 18, в 2013-м — 26, в 2014-м — 25, в 2015-м — 17, за 6 месяцев 2016 г. — 5. В целях реализации судебных актов принято 150 нормативных правовых актов (2 федеральных конституционных закона, 133 федеральных закона, 1 указ Президента Российской Федерации, 6 постановлений Правительства Российской Федерации, 4 ведомственных нормативных правовых акта, 4 закона субъектов Российской Федерации).

Требуют выполнения 37 решений. Из них по 26 решениям законопроекты внесены в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти ведется работа по реализации 11 судебных актов.

С учетом поступающих в процессе мониторинга правоприменения данных органами государственной власти оперативно принимаются меры, направленные на устранение недостатков, выявленных в правоприменительной практике.

Обеспечен доступ для граждан к материалам о результатах мониторинга выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации на официальном сайте Минюста России.

От результативности мониторинга в значительной мере зависит качество правотворческой деятельности федеральных и региональных органов власти, охватывающей все виды нормативных правовых актов. Наконец, мониторинг исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации выступает действенным средством сохранения оптимального режима взаимоотношений между судебной и другими ветвями государственной власти.

Сегодня в национальной судебной системе защиты прав и свобод человека и гражданина конституционный контроль является самым эффективным из всех юридических средств обеспечения верховенства конституционных предписаний и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации, обеспечивает поддержание баланса (соразмерности) конституционно защищаемых ценностей, а также верховенство права и вытекающего из него принципа конституционной законности, предполагает единое понимание и применение закона.

Важно отметить, что наличие в России института мониторинга исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации является одним из важнейших признаков демократического правового государства, а также свидетельствует о непрерывном процессе совершенствования законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики в целях неукоснительного соблюдения и защиты прав и свобод граждан.

Конституционный Суд Российской Федерации как гарант стабильного развития российской государственности

*Клишас Андрей Александрович,
председатель Комитета Совета Федерации
по конституционному законодательству
и государственному строительству,
доктор юридических наук, профессор*

В статье дается теоретическое обоснование и анализ поправок в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», устанавливающих механизм контроля Конституционным Судом за исполнением решений межгосударственного органа по защите прав человека.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, имплементация решений международных органов, Венецианская комиссия.

За четверть века деятельности Конституционного Суда Российской Федерации принципы правового государства получили широкое распространение в российском правопорядке. Высший орган конституционного контроля способствовал формированию гарантий законности и верховенства права в сложный период становления современной государственности.

В рамках становления нового для российской системы публичной власти института конституционной юстиции сформировалась отвечающая современным вызовам юрисдикция высшего органа конституционного контроля по широкому спектру вопросов, касающихся конституционности нормативных правовых актов, толкования Конституции Российской Федерации, защиты прав человека, споров о компетенции, согласованности с конституционными положениями решений межгосударственных органов по защите прав и свобод человека. Полномочия Конституционного Суда по имплементации решений международных органов по защите прав человека в российскую правовую систему отражают важную тенденцию укрепления диалога между органами конституционной юстиции и международными судебными учреждениями по вопросам дальнейших преобразований, достижения баланса интересов отдельного человека и государства в целом.

Основным направлением конституционного правового развития остается совершенствование внутригосударственных средств правовой защиты. Именно государство является тем институтом, который создает условия для реализации прав и обеспечивает их защиту. Такой вектор правового развития предопределен Конституцией Российской Федерации, которая устанавливает высокий уровень гарантий защиты прав человека и наряду с признанием прав человека высшей ценностью закрепляет обязанность государства по их защите (ст. 2, 18, 45, 46, 71, 72, 79, 80). Поэтому российские органы власти заинтересованы в создании условий для обеспечения полной и эффективной защиты прав на национальном уровне.

Безусловно, в системе защиты прав человека значимую роль играет деятельность межгосударственных органов, которые при этом в силу ст. 79 Конституции Российской Федерации представляют собой субсидиарный

институт. С учетом этого важными направлениями конституционно-правового развития являются выполнение международных обязательств, в том числе в части исполнения решений международных судебных учреждений, и одновременно с этим дальнейшее совершенствование внутригосударственных средств правовой защиты.

В этих целях и приняты в конце прошлого года изменения в Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде. Новые полномочия Конституционного Суда вызвали широкую дискуссию. В частности, обстоятельные разъяснения даны Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) по положениям Федерального конституционного закона от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации».

При его принятии мы говорили о том, что поправки направлены на закрепление механизма исполнения решений межгосударственного органа по защите прав человека. В дальнейшем при его рассмотрении Венецианской комиссией нас обвиняли в уклонении от исполнения его решений. В своем заключении Венецианская комиссия указала на невозможность отделения Конвенции от ее юридического толкования, а также на то, что присоединение России к Конвенции о защите прав человека и основных свобод означает принятие обязательства по обеспечению прав, предусмотренных Конвенцией, и признание обязательной юрисдикции Европейского Суда по правам человека.

В этой связи хотелось бы обратить внимание на предпосылки обозначенных выше законодательных изменений. Для того чтобы решение межгосударственного органа было успешно имплементировано в российскую правовую систему без внесения в нее коллизионных элементов, логичным является при наличии сомнений о соответствии Конституции Российской Федерации, обладающей коллизионным приоритетом перед любыми другими источниками права, разрешение данного сомнения осуществлять в рамках конституционного контроля. Это позволяет оценить доводы, лежащие в основе решения межгосударственного органа, в том числе достоверность сведений о содержании конституционных норм.

В случае выявления противоречия решения межгосударственного органа по защите прав человека Конституции Российской Федерации возникают обоснованные сомнения относительно необходимости легитимировать такое толкование и возможности его имплементации в российскую правовую систему. Кроме того, юридическое толкование наряду с задачей обеспечения непротиворечивого единства правовой системы должно согласовываться с исторически сформированными представлениями социума конкретного государства. Основной закон консолидирует такого рода представления, что следует из Преамбулы российской Конституции. Данное обстоятельство предопределяет особую роль решений Конституционного Суда, которая заключается в возможности установления наличия общественного запроса на законодательные изменения либо формирования общественного консенсуса по актуальным вопросам. Принимая во внимание возможность неисполнения в силу положений ст. 4, 114, 115, 120 Конституции Российской Федерации решений межгосударственного органа по защите прав человека, противоречащих Российской Конституции, полномочия Конституционного Суда по рассмотрению возможности исполнения данных решений являются эффективным механизмом выполнения международных обязательств.

Одновременно с этим международный суд не может обязать действовать государство вопреки своему публичному порядку, а судебное толкование — быть предпосылкой для внесения изменений в Конституцию, в акт более высокого уровня. Предпринятые шаги со стороны европейских органов в этом направлении подтверждают своевременность внесения изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». В заключении Венецианской комиссии прямо указывается на необходимость проведения конституционной реформы в России (п. 23, 26 CDL-AD(2016)016), в отличие от которого в решении Европейского Суда по правам человека, ставшем предметом рассмотрения Конституционного Суда в рамках реализации новых полномочий, не были сформулированы конкретные меры по его исполнению. Правомочие давать обозначенные рекомендации комиссия противопоставляет невозможности Конституционного Суда прийти к такому выводу. Данный подход свидетельствует о попытке рассмотреть вопросы политической системы государства сквозь призму наднационального органа, что в силу положений Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, недопустимо. Разрешение обозначенных вопросов на высшем уровне конституционного контроля свидетельствует о легитимности действий российских властей в рамках международного права.

Одновременно с этим следует отметить, что Венецианская комиссия констатировала усилия Конституционного Суда по минимизации конфликта, связанного с конвенционным толкованием. Значимая роль Конституционного Суда в формировании гарантий стабильного развития российского правового порядка обусловлена прежде всего особенностями юрисдикции российского органа конституционного контроля. В контексте рассматриваемого вопроса следует учитывать положения Конституции Российской Федерации, устанавливающие полномочия Конституционного Суда по разрешению дел о конституционности не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации (п. «г» ч. 2 ст. 125); возможность участия России в межгосударственных объединени-

ях только в том случае, если это не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации (ст. 79), к которым относится верховенство Конституции Российской Федерации (ст. 4, 15). Перечисленные конституционные положения предопределяют возможность конституционного контроля за имплементацией в российскую правовую систему решений международных органов. Исполнение мер общего характера в отличие от индивидуальных требует рассмотрения вопросов оценки возможности корректировки правовых институтов, субинститутов, содержание которых, по мнению международного учения, не согласуется с европейским правовым порядком.

Возможность оценки конституционности общих мер исполнения обусловлена тем, что Российская Федерация, равно как и другие государства — члены Совета Европы, не давала согласия на обязательность исполнения мер общего характера. Необходимость принятия таких мер следует из правила 61 Регламента Европейского Суда по правам человека, установленного в 2011 г. после ратификации Россией Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Исходя из суверенной воли государства, такие меры могут только добровольно исполняться при явно выраженном согласии с этим государством. Решение Конституционного Суда, равно как и реализация права законодательной инициативы, инициативы проведения референдума, является своего рода выражением такого согласия или несогласия. По мерам общего характера ни один из субъектов прав предложений по конституционной реформе не внес. Это, в свою очередь, свидетельствует о несогласии с принятием мер общего характера суверенного государства, а не ограничивается усмотрением Конституционного Суда, как это формулирует Венецианская комиссия.

Таким образом, в рамках реализации новых полномочий Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает вопрос о конституционности принятия общих мер, предусмотренных судебным решением. Подтверждением данного тезиса являются положения резолютивной части Постановления Конституционного Суда от 19 апреля 2016 г. № 12-П, согласно которым реализация толкования Конвенции, предложенного Европейским Судом по правам человека, признана невозможной по причине того, что такое толкование противоречит Конституции Российской Федерации.

Обращаясь к первопричине несогласованности конвенционного толкования с конституционными положениями, следует обратить внимание на отсутствие норм международного права, устанавливающих порядок преодоления таких коллизий на основании согласованной воли суверенных государств. При этом широкое распространение получила практика «эволютивного» толкования международного договора, которое не согласуется с установленными ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров требованиями. Европейским Судом по правам человека, по справедливому замечанию А.И. Ковлера, допускается возможность рассмотрения вопроса, ранее составлявшего дискрецию государства¹.

Правовые позиции Европейского Суда по правам человека претерпевают эволюционное изменение и вряд ли могут считаться устоявшимися. Следовательно, конкретные критерии неавтоматического ограничения прав в европейском правовом порядке претерпевали существенные изменения. При этом сам ЕСПЧ зачастую ссылается на существующий европейский консенсус. Особенно часто подобные отсылки, по мнению Ангелики Нуссбергер, наблюдаются по вопросам с ярко выраженным моральным подтекстом². Как нам известно, методоло-

¹ Ковлер А.И. «Моральный суверенитет» перед лицом «государственного суверенитета» в европейской системе защиты прав человека // Международное правосудие. 2013. № 3. С. 52–63.

² Нуссбергер А. Консенсус как элемент аргументации Европейского суда по правам человека // Международное правосудие. 2013. № 1. С. 17–22.

гия установления такого консенсуса отсутствует. Нельзя признать достаточным наличие согласия большинства или единообразия подходов в правоприменении. Особую озабоченность вызывает формирование вывода о наличии европейского консенсуса на основании докладов правозащитных организаций. В этой связи недостаток легитимной основы европейского консенсуса как основания для корректировки национального законодательства предопределяет рекомендательный характер основанных на нем решений. Решения международных судебных учреждений, противоречащие российской Конституции, предписывающее принятие мер общего характера, в российской правовой системе лишены легитимных оснований. Такие решения, как следует из практики Конституционного Суда ФРГ, могут быть приняты во внимание.

В международно-правовой системе защиты прав не должна игнорироваться воля конституционного законодателя, что фактически происходит по делам, рассматриваемым в рамках новых полномочий Конституционного Суда. В российской правовой системе судебные учреждения действуют в соответствии с международным правом и правилами, которые установлены конституционным законодателем. Вышеназванное решение является свидетельством того, что принятый Федеральный конституционный закон, наделяющий высший судебный орган конституционного контроля дополнительными полномочиями, направлен на выполнение международных обязательств. Предоставление Федеральным конституционным законом новых полномочий Конституционному Суду позволило имплементировать толкование, противоречащее российской Конституции, посредством его адаптации к российскому публичному порядку. Постановление Конституционного Суда от 19 апреля 2016 г. № 12-П является примером правомерного компромисса, условием которого является соответствие рекомендованных России законодательных изменений Конституции Российской Федерации. Правительство Российской Федерации вправе принять меры общего характера, обозначенные в решении Конституционного Суда. Применительно к первому делу рассматривается возможность перевода отдельных режимов отбывания лишения свободы в альтернативные виды наказаний, хотя и связанные с принудительным ограничением свободы осужденных, но не влекущие ограничения избирательных прав. Теперь в соответствии с постановлением Конституционного Суда в целях принятия общих мер в рамках выполнения международных обязательств Правительством Российской Федерации может быть подготовлен соответствующий законопроект, и в случае его внесения в парламент федеральный законодатель в свою очередь готов его поддержать. Решение Европейского Суда по правам человека таким образом пусть и частично, но будет исполнено.

Значимость публичного порядка при исполнении мер общего характера обусловлена отнесением национального суверенитета к конституционной ценности, которая подлежит охране. Суверенитет составляет основу конституционного строя, которой не могут противоречить иные конституционные положения. Исходя из этого в российском публичном порядке права человека как высшая ценность и суверенитет как основа государственности являются взаимодополняющими гарантиями. Взаимосвязь обозначенных конституционных ценностей заключается в том, что нарушение суверенитета в конечном счете ведет к нарушению прав и свобод граждан. При этом, безусловно, следует учитывать, что суверенитет принадлежит народу, а права и свободы принадлежат непосредственно каждому. Необходимость обеспечения сбалансированности указанных конституционных ценностей отличает конституционный порядок от конвенционного режима европейского пра-

вопорядка. Высший судебный орган конституционного контроля является органом, способным обеспечить согласованное функционирование названных правопорядков. Из этой логики исходил федеральный законодатель, расширяя компетенцию Конституционного Суда.

Европейская конвенция является инструментом защиты прав человека. Однако с учетом обозначенного в международно-правовой системе защиты прав не должна игнорироваться воля конституционного законодателя. Что предопределяется также и тем, что принятие конвенционного режима не предполагает умаление суверенитета. Из этого исходит Конституционный Суд, когда указывает на возможность поиска правомерного компромисса.

Возможность применения положений международного договора в Российской Федерации предусмотрена положениями Конституции. По данной причине представляется возможным утверждать, что необходимость исполнения решения международного суда не может служить основанием для проведения конституционной реформы, потому что положения Конституции обладают коллизионным приоритетом над положениями международных договоров. Предпосылками к внесению изменений в Конституцию, в частности в ее главы 1, 2, 9, может служить только внутригосударственный конституционный процесс.

Немаловажным последствием законодательного закрепления нового полномочия Конституционного Суда является возможность своего рода устранения судебных ошибок, обеспечение гарантий реализации принципа справедливости. В национальной юрисдикции судебные ошибки устраняются в рамках судебного надзора и возможности пересмотра дела. В отношении решений Европейского Суда по правам человека такой механизм фактически отсутствует. В Постановлении Конституционного Суда от 19 апреля 2016 г. № 12-П констатируется, что в решении ЕСПЧ допущена ошибка в переводе правовых понятий Конституции Российской Федерации. Неточное использование конвенционных терминов при оценке содержания правовых институтов российского публичного порядка привело к противоречию конвенционного толкования Конституции Российской Федерации. На проблему интерпретации терминов международных договоров Конституционный Суд и ранее обращал внимание в других своих решениях, в частности при рассмотрении дела о проверке конституционности договора о вступлении в ВТО (Постановление от 9 июля 2012 г. № 17-П). Между тем целью судебного исследования является оценка фактических обстоятельств, достоверного содержания оспариваемых норм.

В этой связи следует обратить внимание на то, что ориентация национальных органов на обязательную имплементацию в правовую систему толкования договора межгосударственным органом может привести к игнорированию воли конституционного законодателя. Вопросы, относящиеся к внутреннему делу суверенного государства, не могут являться предметом международных обязательств. Следовательно, нарушение таких пределов компетенции международных институтов наряду с недостоверной оценкой положений национального законодательства не должно приводить к нарушению публичного порядка. Как представляется, достижению сформулированных в международных договорах целей будет способствовать всестороннее исследование природы правовых институтов, содержания оспариваемых норм.

Немаловажным аспектом проблемы применяемых терминов является допустимость использования термина «надгосударственный орган» по отношению к Европейскому Суду по правам человека. Содержание данного термина отчасти включает в себя элемент субординации. В силу ст. 79 Конституции Российской Федерации

употребление данного термина возможно в отношении межгосударственных объединений, которым передается часть «полномочий в соответствии с международными договорами». Статья 46 Конституции Российской Федерации не предполагает передачу Европейскому Суду по правам человека полномочий по защите прав человека. В ней четко указывается на условие для обращения в межгосударственный орган по защите прав и свобод человека — исчерпание всех имеющихся внутригосударственных средств правовой защиты. Несмотря на отсутствие единого подхода к толкованию термина «надгосударственный», приведенные доводы свидетельствуют о субсидиарной роли Европейского Суда по правам человека. Отсутствие субординации судебного конституционного контроля конвенционному надзору, подкрепленное приоритетом решений Конституционного Суда, является предпосылкой для самостоятельного определения тенденций дальнейших преобразований.

Для России важным направлением конституционного правового развития является сохранение достигнутого уровня гарантированности основных прав. Это предопределяет важность оформления текущих стандартов прав человека, условий для возможного их ограничения. Возможность ограничения конституционных прав предопределяется не только защитой конституционно значимых целей, сбалансированности частных и публичных интересов, соблюдением требований обоснованности, соразмерности и пропорциональности таких ограничений. Правомерность ограничений зачастую становится предметом судебного рассмотрения. Оценка на пропорциональность получила широкое распространение в рамках конституционного контроля. Одновременно с этим следует отметить важность использования данного правового средства в законодательной деятельности. «Тест на пропорциональность» проходят законопроекты, рассматриваемые в парламенте и затрагивающие права человека. Принимая во внимание взаимосвязанные положения п. «в» ст. 71, п. «б»

ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, согласно которым защита прав человека относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а их регулирование — также к предмету ведения Российской Федерации, выявление несоразмерных ограничений прав может являться основанием как для внесения поправок, так и для отклонения Советом Федерации закона, принятого Государственной Думой. Несмотря на проработанность вопроса об условиях ограничения прав, дискуссионными остаются вопросы о различиях в ограничении и умалении прав, перечне абсолютных прав, которые не могут быть ограничены ни при каких условиях, правовых средствах преодоления их конкуренции с учетом принципа правового равенства.

В доктрине и правоприменительной практике открытым остается вопрос о пределах ограничения прав лиц, содействующих деятельности террористических и экстремистских организаций. В рамках совершенствования правового регулирования прав человека с учетом сохраняющегося в современных условиях высокого уровня террористической угрозы хотелось бы поддержать идею члена Конституционного Совета Франции Клер Бази-Малори³ о необходимости установления нового вида равновесия между личной свободой и безопасностью. В этих целях важным представляется совершенствование механизма применения принципа пропорциональности, ревизии «критериев балансирования».

Обозначенные тенденции правового развития ориентируют федерального законодателя на формирование правовой базы, обеспечивающей высокий уровень защиты прав, сбалансированность конституционных ценностей. Развитие российской государственности является общей задачей для всех ветвей власти. Их взаимодействие проявляется в следовании параметрам стабильности правового регулирования и защиты публичного порядка, определенных Конституционным Судом Российской Федерации.

³ Бази Малори, Клер, член Конституционного Совета Французской Республики. Стенограмма выступления. Международная конференция «Современная конституционная юстиция: вызовы и перспективы». Санкт-Петербург. 17–18 мая 2016 г. URL: <http://www.ksrf.ru>

Юридическая наука и развитие конституционной юстиции

*Хабриева Талия Ярулловна,
директор Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
Заслуженный юрист Республики Татарстан,
вице-президент Российской академии наук,
академик Российской академии наук,
доктор юридических наук, профессор*

В статье на основе российского и зарубежного опыта обозначаются этапы становления российской конституционной юстиции и раскрывается ее значение для поступательного государственного и общественного развития, а также для дальнейшего движения правовой науки в направлении совершенствования доктринальных изысканий в области конституционного права. Особо отмечается роль Конституционного Суда Российской Федерации в формировании современных научных представлений о конституционном контроле и поддержании стабильности конституционного правопорядка.

Выявляются теоретические проблемы в сфере отечественной конституционной юстиции, потребности в разработке системы источников права, которая будет учитывать новые способы правообразования; развивается дискуссия о статусе решений и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации; поставлен вопрос об использовании потенциала его прямого влияния на федеральное законодательство в свете конституционализации.

Рассматриваются новые вызовы для конституционного правосудия, в частности в связи с созданием Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и перспективами евразийской интеграции, что требует объективного анализа роли конституционной юстиции в обеспечении устойчивости интеграционных процессов.

Предлагаются дальнейшая систематизация теоретических воззрений и обобщение практического опыта в укреплении конституционного строя Российской Федерации и наращивании научного потенциала в изучении феномена конституционной юстиции.

Ключевые слова: доктрина конституционной юстиции, конституционный контроль, конституционное правосудие, зарубежные концепции распространения конституционной юстиции (идеологическая, координации, политической востребованности, глобализации), роль и место Конституционного Суда Российской Федерации в российской системе права, преодоление концептуальных стереотипов, решения и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционная юстиция и евразийская интеграция.

25-летие деятельности Конституционного Суда России — важный рубеж в реализации идеи конституционного правосудия. Это значимая веха в развитии отечественной юридической науки, находящейся в состоянии непрерывного осмысления такого масштабного явления современной правовой действительности, каким стал институт конституционной юстиции.

Принято считать, что Россия запоздала с его введением как минимум на 70 лет по сравнению с первым европейским опытом (1919, 1920 гг. — Австрия, Чехословакия) и более чем на 40 лет — с его широким распространением в этом регионе. На самом деле в нашей стране изучение и восприятие идеи, лежащей в основе конституционного контроля, началось более двух столетий назад. Практически все разрабатываемые проекты конституций (М.М. Сперанского, декабристов) преду-

сматривали в той или иной мере возможность проверки оспариваемых законодательных актов и рассмотрения обращений конкретных лиц (по сути, осуществление как абстрактного, так и конкретного конституционного контроля)¹.

В конце XIX — начале XX в. вопросы конституционного контроля затрагивались в работах известных российских государствоведов — М.М. Ковалевского, М.А. Рейснера, С.А. Котляревского, В.Н. Дурденевского, дискутировалось создание специализированного органа и децентрализованной системы такого контроля (С.А. Муромцев)².

В советский период в 1924–1933 гг. определенная форма «мягкого» и неспециализированного конституционного контроля существовала в деятельности Верховного Суда СССР. Некоторые ученые поддерживали

¹ См.: Пестель П.П. Русская Правда: Наказ Временному Верховному Правлению. СПб., 1906. С. 1–92; Фонвизин М.А. Обзорение проявлений политической жизни в России и другие статьи. М., 1907. С. 167–169; Сперанский М.М. План государственного преобразования. М., 1905. С. 121–229.

² См.: Муромцев С.А. Право и справедливость. Сборник правоведения и общественных знаний. М., 1893. Т. 1. С. 25–30; Медушевский А.Н. Конституционные проекты в России // Конституционные проекты в России XVIII — начала XX века. М., 2010.

подобные усеченные формы контроля, однако большинство деятелей юридической науки выступали против, и позднее эта функция была отнесена к прокурорскому надзору³.

В отечественной науке конца 1980-х — начала 1990-х годов активно обсуждались достоинства и недостатки двух преобладающих моделей конституционного правосудия (европейской и американской)⁴. Ориентиром для российского Конституционного Суда стал специализированный суд с особыми функциями — европейская, по существу, концепция, которая, однако, значительно эволюционировала по сравнению с известными представлениями Г. Кельзена о «негативном законодателе»⁵.

Доктринальные основы конституционной юстиции длительное время находились в поле зрения российских ученых, исследования которых во многом повлияли на укоренение концепции конституционной юстиции не только в научной и экспертной, но и в политической сфере. Свой вклад в развитие этой концепции внесли и те, кто поддерживал ее внедрение в российскую конституционную практику, и те, кто придерживался противоположной позиции. В этом нет противоречия или парадокса, так как аргументированная полемика сторонников и противников конституционного контроля способствовала углублению понимания сути этого института и представлений о его основных контурах и элементах.

1. Зарубежная доктрина и конституционная юстиция

Конституционный контроль остается в фокусе юридической науки, так как, во-первых, продолжается процесс его распространения в мире. В начале XXI в. 83% конституций стран мира содержали положения о конституционном контроле, при том что европейская модель конституционного правосудия становится более применяемой, чем американская⁶. Во-вторых, отечественная модель конституционного контроля продолжает совершенствоваться, в том числе путем обновления законодательства и расширения компетенции Конституционного Суда. В-третьих, период конца XX — начала XXI в. характеризуется «конституционной турбулентностью», прерывностью конституционной стабильности ряда государств⁷, когда многократно возрастает роль конституционной юстиции в стабилизации конституционного процесса, что, в свою очередь, повышает значение теоретических изысканий в этой области.

История становления научных представлений о конституционном контроле и конституционной юстиции требует самостоятельного изучения, обобщения на основе общетеоретических исследований о роли конституции.

Современная зарубежная доктрина предлагает концепции, в которых главным образом предпринимается попытка объяснить широкое распространение конституционного контроля⁸. Наиболее ранней считается *идеологическая концепция*, вытекающая из принципов демократии. Конституционное правосудие было необходимо начиная с американской модели для защиты принципа «верховенства права» (the rule of law) и прав человека, поскольку был принят Билль о правах, включенный в Конституцию США. По мере создания международного режима защиты прав, подписания конвенций и пактов

о правах человека в 1950–1960-х годах расширялась география конституционного правосудия, которое внесло свою лепту и в защиту предпринимательства, свободы рынка от излишних «посягательств» государства (например, признание Верховным судом США неконституционными некоторых актов, касающихся экономики, изданных в рамках «Нового курса» Рузвельта).

Концепция координации является почти столь же ранней, как и идеологическая. Система разделения властей нуждалась в выработке конституционных принципов взаимодействия между властями «по горизонтали», а федеративное устройство — в координации «по вертикали». Следует отметить, что конституционное правосудие было наиболее актуально именно в федерациях (США, Канада, Австралия и впервые в Европе Австрия).

Концепция политической востребованности появилась в конце XX в. Она объясняет возникновение конституционных судов преимущественно внутривнутриполитическими факторами, особенно в периоды политических катаклизмов, социальной трансформации и модернизации, частой смены конституций. Конституционное правосудие рассматривается в рамках политической конфликтологии как способ гармонизации политико-властных отношений и разрешения конфликтов. В условиях резких изменений в «конституционном дизайне» элитам понадобился авторитетный орган для урегулирования политических разногласий правовыми средствами, а иногда и для легализации их притязаний⁹. В большинстве из пяти предложенных в зарубежной литературе моделей конституционных изменений (эволюционной, прагматической, недоверия, прямой демократии и эластичной)¹⁰ участвует суд.

На конституционном правосудии отразилась и *глобализация*, которая повлекла создание соответствующей концепции, поскольку именно к концу XX в. конституционный контроль стал типичным и универсальным институтом мирового конституционализма. Если до середины XX в. распространение многих правовых и политических институтов происходило зачастую путем их «насаждения» ведущими державами в зависимых от них странах, то с 1990-х годов — посредством массового заимствования новыми конституциями стандартов и доктрин, получивших оценку «универсальных» или «общечеловеческих»¹¹. Как известно, добровольные заимствования институтов начинаются при накоплении «критической массы» неудовлетворенности (когда отсутствие института, уже имеющегося во многих странах, позиционирует страну как находящуюся вне цивилизованного мирового сообщества).

Разумеется, развитие института конституционного контроля не может быть объяснено с помощью какой-либо одной, пусть и глобальной по замыслу концепции, а определяется совокупным действием идеологических, правовых, политических и международных факторов, сочетание которых может быть различным в конкретных политических условиях каждого государства. Даже попытки создания математических моделей, учитывающих основные элементы указанных концепций, а они выстраиваются в следующем порядке — координация, политическая востребованность и лишь потом глобализация, нельзя назвать полностью убедительными, так

³ См.: Десять лет Верховного суда Союза ССР. 1924–1933. М., 1934.

⁴ См.: Митюков М.А. К истории учреждения Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 2.

⁵ См.: Кельзен Г. Судебная гарантия конституции: конституционная юстиция // Право и политика. 2006. № 8. С. 5–14.

⁶ Shapiro M. Some Conditions for the Success of Constitutional Courts: Lessons from The U.S. Experience. Chicago, 2002.

⁷ См.: Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире. М., 2016. С. 8.

⁸ Подробнее см.: Tom Ginsburg, Mila Vestee. Why Do Countries Adopt Constitutional Review? University of Virginia School of Law, Public Law and Legal Theory Research Paper Series, 2013-29. URL: <http://ssrn.com/abstract=2319363>

⁹ Xenophon Contiades. Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA. Routledge, 2012.

¹⁰ См. подробнее: Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире. С. 102, 137–146.

¹¹ См. подробнее: Венецианская комиссия: о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии: сборник аналитических материалов Венецианской комиссии Совета Европы / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2016.

как все они недооценивают значение юридической науки. Общим недостатком перечисленных концепций является ориентированность на исторические примеры и соответственно невозможность их использования как универсального научного инструмента.

Между тем принятие в XVIII в. конституций, основанных на теориях общественного договора и разделения властей (США, Франция, Польша), и появление органа конституционного правосудия стали результатом теоретического осмысления и развития доктрины. В правовой науке традиционно считается, что решающим для формирования американской доктрины конституционного контроля является дело «Мэрбери против Мэдисона» (1803 г.), в результате разрешения которого Верховный суд США «присвоил себе» право объявлять законы противоречащими конституции. Однако такое решение вряд ли могло состояться без предшествующего ему подробного научного обсуждения принципов американской конституции в рамках известной системы «сдержек и противовесов».

Так, один из отцов конституции США А. Гамильтон писал, что законодательный орган не обязательно должен быть конституционным судьей в собственном деле. Он отмечал, что конституция является основным законом и должна рассматриваться судьями как основной закон. Они должны определять ее значение, как и значение любых конституционных актов, исходящих от законодательного органа, а конституцию следует ставить выше статута¹².

Европейская модель специализированного конституционного правосудия была результатом теоретических разработок известных правоведов — сначала Г. Еллинека, а затем — в аргументированных, детализированных и получивших практическую реализацию научных построениях — Г. Кельзена, а также австрийского правоведа К. Эйзенмана. Г. Кельзен тщательно проанализировал американский опыт конституционного контроля и возможность его применения в романо-германской правовой системе. Чистая теория права Г. Кельзена четко выстраивала иерархию нормативных актов и органов, их издающих, в связи с чем требовался самостоятельный координирующий орган для постоянного контроля за поддержанием такого «правового порядка»¹³. Созданию системы конституционного контроля в Европе препятствовала доктрина, определяющая роль и место судов по отношению к закону, поскольку если в англо-американской правовой традиции судьи рассматривались как «творцы права», то в романо-германской — как «слуги закона».

Эти доктринальные барьеры и пытался, в частности, убрать Г. Кельзен в своей концепции специализированного конституционного контроля¹⁴. Он активно критиковал распространившуюся под влиянием «вестминстерской» модели концепцию «суверенитета парламента», которая с точки зрения теории препятствовала созданию конституционного суда. Он указывал, что суверенитет может принадлежать всему государству, а не какому-либо его органу, в то время как законодательство подчинено конституции точно так же, как правосудие или государственная администрация подчинены законодательству. Утверждение о несовместимости конституционного правосудия с суверенитетом законодателя отражает нежелание последнего быть связанным нор-

маи конституции, что противоречит самой природе и сущности позитивного права¹⁵.

Судебный конституционный контроль, по мысли Г. Кельзена, напоминает «четвертую власть», но не обладает всеми характеристиками власти, а выполняет роль контрбаланса или «негативного законодателя». Ученый считал, что конституционный суд не осуществляет нормотворчества, так как аннулирование закона не означает создания общей нормы. В отличие от законодателя — творца права деятельность конституционного суда полностью детерминирована и ограничена рамками конституции в направлении восстановления нарушенной конституционной законности. Таким органом может быть как конституционный профессиональный суд, так и квазисудебный орган, формируемый из известных юристов¹⁶.

Можно утверждать, что в России в становлении отечественной конституционной юстиции определяющую роль сыграли идеи, сформулированные в концепциях координации, в определенной мере политической востребованности и глобализации.

2. Развитие отечественной доктрины конституционной юстиции

Конституционная юстиция стала полноценной составляющей российской государственности. Взвешенный подход к выбору ее модели и дальнейшей эволюции опирался на теоретическое наследие отечественной науки и ее динамичные ответы на новые вызовы, был обусловлен высоким научным статусом состава Конституционного Суда, в который вошли известные ученые-правоведы. Их труды не только обогатили российскую доктрину конституционной юстиции, но и приобрели ключевое значение для юридической науки в целом.

В свое время в литературе было предложено рассмотреть два уровня толкования права, которое составляет суть конституционного контроля¹⁷: практико-прикладной и научно-теоретический. При научно-теоретическом толковании анализируется не только содержание законодательной воли, но и ее общий смысл. Юридические понятия исследуются в свете общей характеристики права как общественного явления, его сущности, различных закономерностей развития¹⁸. Такое толкование получает воплощение в деятельности Конституционного Суда РФ, практику которого не случайно определяют как разновидность научно-исследовательской работы¹⁹. Это позволяет Конституционному Суду России самостоятельно находить теоретическое обоснование сложных практических проблем, пока не решенных в правовой науке.

Примером может служить Постановление по делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца 3 подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса РФ.

В этом резонансном постановлении Конституционный Суд опирался на доктринальное понимание нормативного правового акта как письменного официального документа, изданного в определенной форме компетентным органом, акта общего действия, адресованного неопределенному кругу лиц, рассчитанного на многократное применение. Сформированный на этой основе

¹² См.: Гамильтон А. Эссе «Федералист № 78» // Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона, Дж. Джея : пер. с англ. М., 2000. С. 502–507.

¹³ См.: Чистое учение о праве Ганса Кельзена : сб. пер. Вып. 1. М. : АН СССР, ИНИОН, 1987; Вып. 2. М., 1988.

¹⁴ См.: Кельзен Г. Судебный контроль законодательства: сравнительное исследование австрийской и американской конституций // Правоведение. 2012. № 2. С. 190–202.

¹⁵ См.: Кельзен Г. Судебная гарантия конституции (конституционная юстиция) // Право и политика. 2006. № 9. С. 5–18.

¹⁶ См. там же.

¹⁷ См.: Хабриева Т.Я. Правовая охрана конституции. М., 1995. С. 161–208.

¹⁸ См.: Насырова (Хабриева) Т.Я. Телеологическое (целевое) толкование советского закона. Казань, 1988.

¹⁹ См.: Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. 2-е изд. М., 2013.

опыт, в том числе отраженный в отдельных правовых актах (постановлении Государственной Думы Федерального Собрания РФ, приказе Министерства юстиции РФ, постановлении Пленума Верховного Суда РФ и постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ) и в ранее сформулированной правовой позиции Конституционного Суда, позволил ему признать, что акты Федерального налоговой службы информационно-разъяснительного характера «опосредованно, через правоприменительную деятельность должностных лиц налоговых органов, приобретают, по сути, обязательный характер и для неопределенного круга налогоплательщиков», т.е. оказывают регулирующее воздействие на налоговые отношения и являются актами нормативного толкования²⁰. Эта конституционно-правовая позиция повлекла теоретические споры, но она обозначила в полной мере четкий вектор научных дискуссий в части определения понятий «нормативный правовой акт», «правовая норма»²¹.

Конституционный Суд России в своей деятельности безусловно учитывает научные изыскания в области теории права, конституционного права и отдельных отраслей российского законодательства. Так, в актах Конституционного Суда РФ можно встретить ссылку на общеправовые принципы, которые, как принято считать, есть результат доктринальных правовых исследований.

Характерно в этом отношении Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан О.М. Мариничевой, А.В. Немировской, З.А. Скляновой, Р.М. Скляновой и В.М. Ширияева. Суд отметил: «Конституцией Российской Федерации гарантируются свобода экономической деятельности, право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами, а также признание и защита собственности, ее охрана законом. Названные права... гарантируются в качестве основных и неотчуждаемых прав и свобод человека и гражданина и реализуются на основе общеправовых принципов юридического равенства, неприкосновенности собственности и свободы договора, предполагающих равенство, автономию воли и имущественную самостоятельность участников гражданско-правовых отношений, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимость беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты, которые провозглашаются и в числе основных начал гражданского законодательства»²².

В другом постановлении Конституционный Суд РФ, по существу, обобщил большинство своих ранее высказанных правовых позиций по вопросу правомерности обращения частных лиц к третейскому разбирательству в сфере гражданских правоотношений. Он отметил: «Гарантируя государственную, в том числе судебную, защиту прав и свобод человека и гражданина, Конституция Российской Федерации одновременно закрепляет право каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (статья 45, часть 2)». В данном Постановлении Конституционный Суд РФ сослался на «общеизвестные в современном правовом обществе способы разрешения гражданско-правовых споров, проистекающих из свободы договора, которой наряду с автономией воли участников предпринимательской и иной экономической деятельности обуславливаются диспозитивные начала гражданско-правовых и гражданско-процессуальных отношений»²³. Указанные принципы не только находят подтверждение в правовой практике, но и общепризнаны в правовой доктрине²⁴.

Можно привести и более конкретные примеры. Так, Конституционный Суд РФ неоднократно подчеркивал, что наличие состава правонарушения является одним из общих принципов юридической ответственности. В Постановлении по делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса РФ в связи с запросом Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами ОАО «Автоваз» и «Комбинат «Северникель», ООО «Верность», «Витаплюс» и «Невско-Балтийская транспортная компания», ТОО «Совместное российско-южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А.Д. Чулкова указано: «...наличие состава правонарушения является, таким образом, необходимым основанием для всех видов юридической ответственности, при этом признаки состава правонарушения, прежде всего в публично-правовой сфере, как и содержание конкретных составов правонарушений, должны согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства, включая требование справедливости, в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами юридической ответственности»²⁵.

Конституционный Суд констатировал, что состав есть безусловное основание ответственности. Именно такой вывод поддерживается цивилистами²⁶.

Наряду с применением научных знаний в своей деятельности судьи Конституционного Суда обращаются к новым вопросам судебной практики, тем самым стимулируя интерес к ним в научной среде²⁷. Расширение исследовательского поля конституционной юстиции,

²⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П. URL: www.ksrf.ru

²¹ Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, опираясь на ранее принятую правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, в своем заключении по этому вопросу указал, что «существующая правовая неопределенность по вопросу легального определения понятия нормативного правового акта, его признаков, а также критериев разграничения нормативных актов и актов ненормативного характера, выражающих позицию федерального органа исполнительной власти по тому или иному вопросу, может повлечь нарушение прав и законных интересов граждан». В связи с этим Институт посчитал, что было бы целесообразным устранить правовую неопределенность по данному вопросу посредством принятия соответствующего законодательного акта либо формирования соответствующей конституционной правовой позиции. См.: Заключение от 9 февраля 2015 г. № 01-17/03 по вопросу о соответствии Конституции Российской Федерации пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации // Архив Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

²² Постановление Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2003 г. № 6-П. URL: www.ksrf.ru

²³ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 ноября 2014 г. № 30-П. URL: www.ksrf.ru

²⁴ См.: Габов А.В. Третейские суды: история и современность (в свете дискуссий о реформе законодательства о третейских судах) // Вестник гражданского процесса. 2015. № 2. С. 12–70.

²⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П. URL: www.ksrf.ru

²⁶ См., например: Матвеев Г.К. Основания гражданско-правовой ответственности. М., 1970; Габов А.В. Об ответственности членов органов управления юридических лиц // Вестник ВАС РФ. 2013. № 7.

²⁷ Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России. М., 2015; Зорькин В.Д. Ценностный подход в конституционном регулировании прав и свобод // Журнал российского права. 2008. № 12; Маврин С.П. Решения Европейского суда по правам человека в правовой системе России // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 6. С. 1–6; Гаджиев Г.А. Право и экономика (методология). М., 2016 и мн. др.

включение в научный оборот новых проблем, увеличение числа специалистов, изучающих генезис, диалектику развития и современное состояние конституционного правосудия в нашей стране и мировой практике, позволяют сделать вывод о формировании отечественной доктрины конституционной юстиции, предполагающей изучение как фундаментальных проблем конституционного правосудия²⁸, так и традиционных вопросов организации и работы органов конституционной юстиции²⁹, в целом совпадающее с исследовательским контентом зарубежной науки.

В научном плане сохраняет свое значение проблема исполнения решений Конституционного Суда РФ. Ряд авторов считают, что законодатель не связан его решениями (Н.В. Варламова, В.В. Лазарев). Другие категорически не соглашаются с данной точкой зрения (Л.В. Лазарев). Н.В. Варламова полагает, что решение Конституционного Суда обязательно лишь в постановляющей (резолютивной) части³⁰. В.В. Лазарев высказывает сомнения в возможности Конституционного Суда РФ давать обязательные предписания Федеральному Собранию РФ в части принятия конкретного закона или внесения изменений в существующий. Он аргументирует это особым статусом Федерального Собрания и делает вывод о том, что в данном случае можно говорить только об учете законодательным органом решений Конституционного Суда РФ³¹. Л.В. Лазарев отстаивает противоположное мнение: решение Конституционного Суда РФ обязательно в единстве его правовых позиций и итоговых выводов. При этом он подчеркивает, что законодатель свободен в «заполнении правового пробела, возникшего в связи с решением Конституционного Суда» в рамках очерченных в решении Конституционного Суда конституционно-правовых границ. В этом случае он не может отступить от правовых позиций, выраженных в решениях Конституционного Суда, учитывая их обязательность и возможность последующего признания внесенных законодательных изменений неконституционными, если они будут противоречить указанному решению³².

В связи с этим представляется, что можно полнее использовать потенциал прямого влияния Конституционного Суда РФ на развитие федерального законодательства в свете его дальнейшей конституционализации³³.

Доктрина конституционной юстиции — важнейшая составляющая науки конституционного права, ее понятия и категории содействуют выявлению тенденций в сфере конституционного контроля в нашей стране и за рубежом. Ее назначение заключается не только в обобщении накопленного опыта и разработке, распространении и практическом воплощении новых идей, но и в утверждении высоких исследовательских стандартов,

направленных на повышение качества научных исследований в области конституционного правосудия.

3. Научные поиски и преодоление концептуальных стереотипов

Эволюция судебной системы в рамках национальных правовых систем или даже правовых семей, а также общепризнанные процессы конвергенции разных правовых и судебных систем в мире могут значительно опережать научное осмысление, в связи с чем юридическая доктрина зачастую остается в плену некоторых стереотипов. Это порождает проблемы, действительно важные для науки.

Имеет место продолжительная дискуссия о месте и роли Конституционного Суда РФ в российской системе права, а также о статусе его решений и правовых позиций. Юридическая наука пока не может достаточно четко трактовать категорию «конституционное правосудие». По мнению одних авторов, оно является частью судебной власти, главным образом потому, что положения о Конституционном Суде закреплены в главе 7 Конституции РФ «Судебная власть и прокуратура», а в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» применительно к Суду используются словосочетания «судебный орган», «судебная власть» и «судопроизводство»³⁴.

Другие выделяют его как особую контрольную власть, распространяющуюся на все другие органы, поскольку в его компетенции преобладает все же контроль³⁵. Третьи ставят во главу угла политическую роль Суда, подчеркивая, что среди всех высших органов государства он единственный, кто обеспечивает юридизацию политического процесса³⁶.

Большинство исследователей отмечают, что Конституционный Суд России перерос кельзеновскую модель и стал «позитивным законодателем», а иногда даже «суперзаконодателем», создающим новые правила поведения. Тем не менее вся дискуссия сводится чаще всего к тому, что Конституционный Суд занимает «особое место» в политической системе и играет «особую роль». С одной стороны, это противоречит букве Конституции, а с другой — не дает нового научного знания, поскольку каждый из высших государственных органов России занимает свое «особое место» либо в системе разделения властей, либо вне ее, и играет «особую», присущую только ему роль.

Практика Конституционного Суда — это синтез контроля и судебной деятельности, причем такое сочетание рождает новое качество, новую разновидность правосудия. Российская наука должна определиться с позиционированием Конституционного Суда, что важно и для практики, и для обучения нового поколения правоведов.

²⁸ См., например: Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М., 2007; Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011.

²⁹ См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: учеб. пособие для вузов. М., 2014; Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации: учеб. пособие. М., 1998; Правосудие в современном мире: монография / под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М., 2014 и др.

³⁰ См., например: Варламова Н.В. Пять лет шестой Конституции России: проблемы реализации // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 1998. № 2 (23). С. 97.

³¹ См.: Лазарев В.В. Проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации Государственной Думой // Исполнение решений конституционных судов: сб. докладов. М., 2003. С. 65 и др.

³² См., например: Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. 2-е изд. М., 2008.

³³ См.: Хабриева Т.Я. Этапы и основные направления конституционализации современного российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6 (36). С. 25–30; Хабриева Т.Я. Конституционализация российского законодательства: 20-летний опыт и современное состояние // Судья. 2013. № 12.

³⁴ См. подробнее: Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России. М., 2011. Н.С. Бондарь считает, что Конституционный Суд, «являясь органом судебной власти, одновременно (в силу своих функциональных и институциональных характеристик), — это «больше, чем суд». См.: Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. М., 2016. С. 88.

³⁵ См.: например: Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1995; Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4.

³⁶ См., например: Кузнецов И.И. Правовые позиции Конституционного суда РФ в реализации принципа разделения властей // Известия Саратовского университета. 2010. Сер. 10. Социология. Политология. Вып. 4.; Егоров С.А. Политическая роль судов: судебный конституционный контроль // Судебные системы западных государств. М., 1991.

Другой стереотип связан с правовыми позициями Конституционного Суда, значение которых до сих пор оценивается по-разному. В связи с этим сохраняется проблема установления правовой природы и юридической силы различных решений Конституционного Суда России, ведется дискуссия и по этому вопросу³⁷. Несмотря на важность понятия «правовая позиция Конституционного Суда», в юридической науке отсутствует его легальное определение. Судьи Конституционного Суда в своих работах полагают, что правовые позиции Суда выступают и как источник, и как форма права. Однако эта дефиниция раскрывается, скорее, с позиций юридической техники, а не теории права.

Правовые позиции распространяются и на вновь принимаемые законы. Таким образом, решениям Конституционного Суда «присущи многие черты, характерные для источников права»³⁸. Среди доктринальных и нормативных правовых позиций Конституционного Суда последние следует признать самостоятельным источником российского права, подлежащим непосредственному применению. Они обладают «уникальным набором юридических свойств», отличающих их от известных теории правовых актов³⁹.

Можно предположить, что на осторожные мнения исследователей влияют, с одной стороны, романо-германская доктрина в ее российской интерпретации, не признающая прецеденты и правотворческий характер деятельности судов, а с другой стороны — нежелание вводить в научный оборот элементы «чуждой», англо-американской правовой системы. Полагаем, однако, что такой консерватизм уже давно преодолен во многих странах континентальной правовой семьи даже в теории, а в российской правовой реальности — и на практике. Противоречивое понимание значения судебных актов для правовой системы России при уже сложившихся подходах судебного применения, когда констатируется, что акты высших судов фактически приобретают силу источника права и прецедентное значение, не способствует дальнейшему развитию юридической науки. Конституция РФ не придает обязательного характера разъяснениям высшего суда, однако речь идет не о разъяснениях, а о решениях, обеспечивающих дополнительную стабильность всей правовой системе, поскольку уже сейчас существует признание фактической обязательности их применения под угрозой отмены противоречащего им решения нижестоящего суда.

Таким образом, настало время отказаться от этого научного стереотипа, но не следует ссылаться на «прецедент» вместо констатации обязательной силы определенных судебных актов высших судов и их роли как источника права. Дело здесь не столько в терминологии, сколько в существе. Прецедент и прецедентное право являются совершенно иной системой, построенной на другом менталитете, правовом образовании, доктрине, практике, организации всего юридического процесса.

В российской юридической науке ощущается потребность в теоретической разработке системы источников права, которая, отвлекаясь от стандартов жесткого позитивизма, будет учитывать способы право-

образования, играющие все более заметную роль в отечественной практике.

Доктрина конституционной юстиции по мере ее развития приобретает атрибуты самостоятельного научного направления в конституционном праве, что предполагает не просто увеличение количества практико-ориентированных исследований отдельных вопросов конституционного контроля, но и расширение теоретических и методологических изысканий. Это должно позволить сломать научные стереотипы и сформировать целостный доктринальный подход. Более того, логика научной мысли делает необходимыми не только поиски путей преодоления отдельных теоретических заблуждений, но и полноценные теоретические ответы на новые вызовы, обусловленные современным этапом развития человечества и российского государства.

4. Современная конституционная юстиция и новые вызовы

В зарубежных работах нередко отмечается, что проблема защиты прав человека перестала быть главной задачей конституционного контроля, поскольку появились многочисленные механизмы такой защиты и на национальном, и на международном уровне. Приоритетом является обеспечение общественной стабильности, устойчивости политических процессов и «добросовестного управления». В связи с этим конституционные суды вместо узких юридических вопросов начинают заниматься «мировоззренческой» проблематикой, исходя из общих тенденций развития общества и государства (от экономики до идеологии)⁴⁰.

С этим можно согласиться и не согласиться одновременно. С одной стороны, прав В.Д. Зорькин — эпоха отказа от наследия тоталитарных форм правления, в том числе посредством конституционной юстиции, завершается. С другой стороны, в России обеспечение прав и свобод остается главной функцией конституционной юстиции. Большая часть обращений в Конституционный Суд поступает от граждан, а затем уже от организаций. Значение защиты прав граждан определяется не завершенностью некоторых социально-экономических реформ, высокой динамикой правотворчества и другими факторами. Более того, перед наукой стоит задача разработки правовых механизмов, минимизирующих уязвимость личности в нынешних условиях.

На деятельность конституционной юстиции большое влияние оказывают процессы глобализации, которые сближают многие элементы правопорядка в государствах и усиливают конкуренцию между ними. При этом Конституционный Суд России выполняет такую важную миссию, как стабилизация конституционного строя, что является одним из ключевых условий функционирования государства и предпосылкой устойчивого развития общества. Следует особо отметить, что во многом благодаря его усилиям даже весьма существенные издержки российского законодательства устраняются как частные дефекты или временные сбои в политическом и законодательном механизме страны, не позволяя им развиваться до антагонистических противоречий.

³⁷ См.: Мокосеева М.А. К вопросу о сходствах и различиях между правовой позицией и решениями Конституционного Суда РФ // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 3 (35); Мокосеева М.А. Соотношение понятий «правовая позиция» и «решение органа конституционной юстиции» // Вестник Омской юридической академии. 2015. № 1 (26).

³⁸ Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991—2001 гг.): очерки теории и практики. М., 2001.

³⁹ При этом в позиции Конституционного Суда отражается нормативно-доктринальная суть принятого решения, однако источником права является не сама по себе позиция, а решение Конституционного Суда, что гораздо правильнее с точки зрения теории права — разграничение «доктрины», правовой идеи и источника права. См.: Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. М., 2009.

⁴⁰ The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government (Lee Epstein, etc. — Paper for presentation at the 2000 Annual meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C.; Boulanger, Christian. Role Theory, Democratization and Comparative Constitutionalism: Constitutional Courts as “Guardians”, “Umpires” and “Founders” — Paper to be presented at the 2015 Law and Society Annual Meeting, Seattle, May 28–31, 2015).

Наряду с этим Конституционный Суд выступает хранителем сформировавшихся за последние десятилетия конституционных ценностей и гарантом легитимности правовой государственности. Важно подчеркнуть международное значение его деятельности, поскольку его решения сегодня — не только бесценный национальный правовой опыт. Без преувеличения можно признать вклад Суда в создание мирового конституционно-правового наследия. Ссылки на акты Конституционного Суда России встречаются в решениях судов за рубежом⁴¹, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия Совета Европы) неоднократно обращалась к его решениям⁴².

Изменение правового ландшафта мира — это новый вызов для конституционного правосудия, как и создание Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и связанные с этим перспективы евразийской интеграции⁴³. У государств — членов ЕАЭС много общего (правовые традиции, переходный характер экономик и т.д.), хотя у каждой из этих стран имеется своя специфика, которая будет отражаться на формировании общего правового интеграционного комплекса, поэтому большим шагом вперед является закрепление в конституциях государств — членов Союза принципа верховенства (высшей юридической силы) конституции⁴⁴, а также принцип правового государства (или верховенства права)⁴⁵. Все конституции признают человека, его права и свободы высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защиту — обязанностью государства⁴⁶.

Сказанное не отменяет внимательного и объективного анализа роли конституционной юстиции в обеспечении стабильного и устойчивого развития интеграционного процесса, тем более что есть мнение о рисках вывода за пределы национального конституционного контроля норм растущего интеграционного права⁴⁷. Возможно, подобные опасения продиктованы тем, что в структуре ЕАЭС создан Суд, который является органом Союза, его цель заключается в обеспечении единообразного применения государствами-членами и другими органами Союза учредительного договора, иных международных договоров Союза и решений его органов. К компетенции Суда ЕАЭС отнесено рассмотрение указанных дел. Причем в рамках этой компетенции Суд имеет полномочие по разрешению споров между государствами (прямая юрисдикция), а также по осуществлению нормоконтроля (о соответствии международных договоров

Союза или решений его органов учредительному договору, т.е. косвенная юрисдикция). Однако Суд ЕАЭС не может вторгаться в сферу национального конституционного контроля, что не исключает различных форм его взаимодействия с национальными, в том числе конституционными, судами.

В то же время в преамбуле Договора о Евразийском экономическом союзе 2014 г. государства-учредители признали необходимость «безусловного соблюдения принципа верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина»⁴⁸. Во всех государствах — членах ЕАЭС есть органы конституционного контроля, которые будут обеспечивать соблюдение прав и свобод в ходе правового регулирования интеграционных процессов. Таким образом, на наш взгляд, происходит развитие концепции верховенства права применительно к международно-правовому регулированию евразийской интеграции как одного из условий гарантии конституционных прав и свобод личности в государствах-членах.

Конституционный Суд России также стремится к сохранению высокого статуса прав человека и основных свобод в условиях евразийской интеграции. Это позволит «встроить» принцип верховенства прав и свобод человека и гражданина, да и конституционный порядок нашей страны в евразийский интеграционный правовой порядок. Несомненно, правовые позиции Конституционного Суда России могут сыграть положительную роль и наряду с решениями органов конституционного контроля других государств-членов будут учитываться в необходимых случаях Судом ЕАЭС. Сейчас подобные утверждения выглядят несколько абстрактно, но нельзя исключать ситуации коллизии конституционных норм о правах и свободах граждан с нормами интегрирующегося правового пространства.

Представителям юридической науки государств — членов ЕАЭС следует смелее ставить вопросы о взаимодействии органов конституционного контроля и их взаимного обогащения через доктринальные разработки актуальных проблем евразийской интеграции. В целом это будет способствовать признанию важной роли конституционной юстиции в обеспечении правовой устойчивости евразийского интеграционного процесса.

В заключение еще раз подчеркнем, что решение сложных задач, стоящих перед конституционным правосудием, особенно тех, которые обусловлены новыми вызовами современного развития, невозможно без

⁴¹ Например, Конституционный суд Азербайджана обращался к практике нашего Суда (постановлениям и определениям) в семи делах, Конституционные суды Армении, Беларуси и Кыргызстана — по одному разу.

⁴² В восьми заключениях, вынесенных в отношении законов Российской Федерации, Комиссия использовала двадцать одно решение Суда (постановление или определение).

⁴³ Хабриева Т.Я. Правовая система Российской Федерации в условиях международной интеграции // Вестник Российской академии наук. 2015. Том 85. № 3.

⁴⁴ Статья 1 Конституции РФ, ст. 7 Конституции Республики Беларусь, ст. 1 Конституции Республики Казахстан, ст. 12 Конституции Киргизской Республики, ст. 5 Конституции Республики Армения // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. Вып. 2. М.: Манускрипт, 1997.

⁴⁵ Статья 1 Конституции РФ, ст. 7 Конституции Республики Беларусь, ст. 1 Конституции Республики Казахстан, ст. 12 Конституции Киргизской Республики, ст. 5 Конституции Республики Армения. Там же.

⁴⁶ Статья 2 Конституции РФ, ст. 2 Конституции Республики Беларусь, ст. 12 Конституции Республики Казахстан, ст. 16 Конституции Киргизской Республики, ст. 3 Конституции Республики Армения. Там же.

⁴⁷ См.: Исполинов А. Требуется прагматика: Конституционный Суд России и евразийский правовой порядок // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 5 (102). При этом некоторые авторы предлагают использовать опыт Европейского Союза по преодолению конфликтов конституционных и наднациональных судов. См.: Филатова М. Конфликты конституционных и наднациональных норм: способы преодоления (На примере Европейского союза и правовых систем государств — членов ЕС) // Международное правосудие. 2013. № 4 (8); Пименова О. Наднациональная правовая интеграция на евразийском пространстве: анализ реалий и оценка возможностей использования опыта Европейского Союза // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 5 (102).

⁴⁸ Данное положение преамбулы Договора об учреждении ЕАЭС впервые появляется в документах, регулирующих евразийскую интеграцию. Все предыдущие договоры — Договор о создании Экономического союза 1993 г., Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества 2000 г., Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве 1999 г. основывались на общепризнанных принципах и нормах международного права, не затрагивая вопросов конституционных принципов государств-членов. В преамбуле Декларации о евразийской интеграции 2011 г. стороны заявили, что Единое экономическое пространство между ними будет основываться на принципах соблюдения общепризнанных норм международного права, утверждения основополагающих прав и свобод человека, правового государства и рыночной экономики.

заинтересованного участия научного сообщества. В связи с этим нельзя не отметить открытость Конституционного Суда России к такому сотрудничеству. Ежегодно Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации готовит около 40 заключений по запросам судей Конституционного Суда, представителей Президента и Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде. На фоне нескольких тысяч обращений, поступающих в Институт ежегодно от других государственных органов, такая цифра кажется незначительной, но обращения, связанные с разрешением дел в Конституционном Суде, имеют особое значение, поскольку приобщают ученых к созданию «живой Конституции», образующей фундамент правовой государственности России.

Таким образом, продолжается накопление научных знаний в свете формирования отечественной доктрины конституционной юстиции, что предполагает дальнейшую систематизацию теоретических воззрений и обобщение практического опыта в укреплении конституционного строя Российской Федерации и наращивание научного потенциала в изучении этого феномена.

Библиографический список

1. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. М., 2009.
2. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011.
3. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. М., 2016.
4. Варламова Н.В. Пять лет шестой Конституции России: проблемы реализации // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 1998. № 2 (23).
5. Венецианская комиссия: о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии: сборник аналитических материалов Венецианской комиссии Совета Европы / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2016.
6. Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): очерки теории и практики. М., 2001.
7. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: учеб. пособие для вузов. М., 2014.
8. Габов А.В. Об ответственности членов органов управления юридических лиц // Вестник ВАС РФ. 2013. № 7.
9. Габов А.В. Третейские суды: история и современность (в свете дискуссий о реформе законодательства о третейских судах) // Вестник гражданского процесса. 2015. № 2.
10. Гаджиев Г.А. Право и экономика (методология). М., 2016.
11. Егоров С.А. Политическая роль судов: судебный конституционный контроль // Судебные системы западных государств. М., 1991.
12. Зорькин В.Д. Ценностный подход в конституционном регулировании прав и свобод // Журнал российского права. 2008. № 12.
13. Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М., 2007.
14. Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России. М., 2015.
15. Исполинов А. Требуется прагматика: Конституционный Суд России и евразийский правопорядок // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 5 (102).
16. Кельзен Г. Судебная гарантия конституции: (конституционная юстиция) // Право и политика. 2006. № 9.
17. Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации: учеб. пособие. М., 1998.
18. Кузнецов И.И. Правовые позиции Конституционного суда РФ в реализации принципа разделения властей // Известия Саратовского университета. 2010. Сер. 10. Социология. Политология. Вып. 4.
19. Лазарев В.В. Проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации Государственной Думой // Исполнение решений конституционных судов: сб. докладов. М., 2003.
20. Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. 2-е изд. М., 2008.
21. Маврин С.П. Решения Европейского суда по правам человека в правовой системе России // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 6. С. 1–6.
22. Матвеев Г.К. Основания гражданско-правовой ответственности. М., 1970.
23. Мокосеева М.А. К вопросу о сходствах и различиях между правовой позицией и решениями Конституционного Суда РФ // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 3 (35).
24. Мокосеева М.А. Соотношение понятий «правовая позиция» и «решение органа конституционной юстиции» // Вестник Омской юридической академии. 2015. № 1 (26).
25. Насырова (Хабриева) Т.Я. Телеологическое (целевое) толкование советского закона. Казань, 1988.
26. Пименова О. Наднациональная правовая интеграция на евразийском пространстве: анализ реалий и оценка возможностей использования опыта Европейского Союза // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 5 (102).
27. Правосудие в современном мире: монография / под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М., 2014.
28. Филатова М. Конфликты конституционных и наднациональных норм: способы преодоления (На примере Европейского союза и правовых систем государств — членов ЕС) // Международное правосудие. 2013. № 4 (8).
29. Хабриева Т.Я. Конституционализация российского законодательства: 20-летний опыт и современное состояние // Судья. 2013. № 12.
30. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире. М., 2016.
31. Хабриева Т.Я. Правовая охрана конституции. М., 1995.
32. Хабриева Т.Я. Правовая система Российской Федерации в условиях международной интеграции // Вестник Российской академии наук. 2015. Том 85. № 3.
33. Хабриева Т.Я. Этапы и основные направления конституционализации современного российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6 (36). С. 25–30.
34. Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4.
35. Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1995.
36. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. 2-е изд. М., 2013.
37. The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government (Lee Epstein, etc. — Paper for presentation at the 2000 Annual meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C. ; Boulanger, Christian. Role Theory, Democratization and Comparative Constitutionalism: Constitutional Courts as “Guardians”, “Umpires” and “Founders” — Paper to be presented at the 2015 Law and Society Annual Meeting, Seattle, May 28–31, 2015).
38. Xenophon Contiades. Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA. Routledge, 2012.
39. Tom Ginsburg, Mila Vesteg. Why Do Countries Adopt Constitutional Review? University of Virginia School of Law, Public Law and Legal Theory Research Paper Series, 2013–29. URL: <http://ssrn.com/abstract=2319363>
40. Shapiro M. Some Conditions for the Success of Constitutional Courts: Lessons from The U.S. Experience. Chicago, 2002.

Конституционный Суд Российской Федерации и право на информацию: общая история

*Вершинин Александр Павлович,
генеральный директор
Президентской библиотеки,
доктор юридических наук,
профессор*

В статье дается анализ правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в области субъективных прав по поводу информации.

Автор на конкретных примерах иллюстрирует тезис, что в ходе своей деятельности Конституционный Суд многократно формулировал правовые позиции по вопросам информационного права, оказывая существенное влияние на совершенствование и применение информационного законодательства, развитие практики и теории конституционного права на информацию.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, право на доступ к информации, информационное право.

Конституционное право на информацию закреплено в ч. 4 ст. 29 Основного закона: каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Это общее право на информацию раскрывается также в других статьях Конституции Российской Федерации (далее также — Конституция РФ), считается основой для закрепления в законодательстве и реализации на практике субъективных прав по поводу информации¹. Создание, становление и развитие Конституционного Суда Российской Федерации (далее также — Конституционный Суд РФ) совпали по времени с принятием и совершенствованием многих законов в области информации, с информатизацией, с широким применением Интернета в правовых отношениях (в том числе деятельности Конституционного Суда РФ)².

Конституционный Суд РФ является полномочным органом по толкованию Конституции РФ и рассмотрению дел о соответствии Конституции РФ законов и других нормативных актов; проверяет по запросам судов конституционность закона, подлежащего применению соответствующим судом в конкретном деле; разрешает споры о компетенции и другие вопросы права (ст. 3 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации). В ходе рассмотрения обращений и дел о конституционности законов и других нормативных актов Конституционный Суд РФ многократно формулировал свою позицию по вопросам информационного права, оказывая существенное влияние на совершенствование и применение информационного законодательства, развитие практики и теории конституционного права на информацию³.

¹ См.: Копылов В.А. Информационное право. М., 2002. С. 151–165; Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право / под ред. Б.Н. Топорнина. СПб., 2005. С. 185–215; Ковалева Н.Н. Информационное право России. М., 2006. С. 204–211; Бачило И.Л. Информационное право. М., 2011. С. 134–161; Рассолов И.М. Информационное право. М., 2011. С. 45–49; Гордов О.А. Информационное право. М., 2014. С. 14–18.

² См., например: Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Российская газета. 1992. № 32. 8 февраля; Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801; Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле» // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 2; Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» (утратил силу) // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609; Федеральный закон от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2591; Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4169; Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448; Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217; Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; Федеральный закон от 21 октября 2011 г. № 289-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // СЗ РФ. 2011. № 43. Ст. 5977.

³ Антопольский А.А. Правовое регулирование информации ограниченного доступа в сфере государственного управления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; Скопец П.С. Государственно-правовое регулирование конституционного права граждан России на информацию и его ограничений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006; Тимербаев Т.А. Конституционное право граждан Российской Федерации на доступ к информации: региональный аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2006; Задков А.А. Конституционное право на доступ к информации в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Кротов А.В. Конституционное право граждан на информацию и свободу информации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007; Фролова И.Г. Конституционно-правовые гарантии свободы массовой информации в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2012; Чаплинский А.В. Конституционное право граждан на информацию в сфере организации судебной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012; Андрианова М.А. Конституционно-правовые основы участия средств массовой информации в избирательном процессе в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013; Жиронкина Ю.Е.

Конституционный Суд РФ указывал, что реализация права на информацию законным способом означает осуществление конституционного права в порядке, установленном законом, на основе принципов равенства и соразмерности прав и свобод, с учетом ограничений права на информацию, обоснованных необходимостью защиты частных и публичных интересов. Способы реализации права на информацию, соотношение прав и обязанностей, публичных и частных интересов определяются в законодательстве в соответствии с разграничением информации на виды: правовую, научно-образовательную, культурно-просветительскую, массовую, личную и т.д.

Важнейшей информацией являются сведения правового характера (нормативные и правоприменительные акты, материалы о деятельности органов государственной власти, правоустанавливающие документы и т.д.). Прежде всего, согласно ч. 3 ст. 15 Конституции, законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

В законодательстве закреплены общие правила опубликования и вступления законов в силу. Требование обнародования нормативного правового акта, как отмечал Конституционный Суд РФ по делу о проверке конституционности изменений Закона «Об акцизах», обусловлено общепризнанным принципом правовой определенности. Только в случае опубликования закона на лиц, подпадающих под его действие, распространяется общеправовая презумпция, в силу которой незнание закона не освобождает от ответственности за его нарушение. Неопределенность положения о вступлении в силу нормативного правового акта не позволяет обеспечить единообразие в его соблюдении, исполнении и применении и, следовательно, порождает противоречивую правоприменительную практику, создает возможность злоупотреблений и произвола, ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод, ведет к нарушению принципов равенства и верховенства права⁴.

Конституционный Суд РФ подчеркивал также необходимость официального опубликования вступивших в силу международных договоров Российской Федерации. Будучи составной частью правовой системы Российской Федерации и обладая приоритетом перед российскими законами, международные договоры Российской Федерации оказывают прямое воздействие на нормативное правовое регулирование в Российской Федерации, включая содержание прав и свобод человека и гражданина. Официальное опубликование вступившего в силу международного договора Российской Федерации обеспечивает доведение содержания такого договора до всеобщего сведения от имени компетентного государственного органа. Это позволяет получить досто-

верную информацию о содержащихся в нем правилах, соотнести их с правилами, установленными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации⁵.

Наряду с нормативными актами к правовой информации относятся правоприменительные, а также другие материалы и документы, затрагивающие права и обязанности граждан и организаций (например, информация о деятельности государственных органов власти и местного самоуправления). В соответствии с ч. 2 ст. 24 Конституции РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» обеспечивает доступ пользователей, в том числе граждан, организаций и общественных объединений, к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, закрепляет основные принципы обеспечения доступа к такой информации, в частности ее открытость и доступность, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Если федеральными конституционными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации предусмотрены особенности предоставления отдельных видов информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, положения вышеуказанного закона применяются с учетом особенностей, предусмотренных этими федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (ч. 2–3 ст. 2 Закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»). Нормативные правовые акты могут содержать нормы, конкретизирующие применительно к отдельным видам такой информации способы и формы их предоставления, а также перечень сведений, которые относятся к информации ограниченного доступа.

Конституционный Суд РФ обращал внимание, что отсутствие в специальных нормативных правовых актах, регулирующих конкретную сферу общественных отношений, прямого указания на обязанность органов публичной власти предоставить гражданам и их объединениям конкретную информацию о своей деятельности не является основанием для отказа в предоставлении информации, доступ к которой не ограничен федеральным законом. Если применительно к отдельным видам информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления не установлены особенности ее предоставления, то такая информация подлежит предоставлению по общим правилам⁶.

Соотношение права на информацию и права на охрану тайны личной жизни по Конституции Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013 ; Лапо Л.Г. Конституционно-правовое регулирование ограничения права на информацию в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013 ; Валитова Л.И. Конституционное право на информацию о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2014 ; Полюева О.М. Гласность и информационная открытость в деятельности судов общей юрисдикции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2014 ; Бумагин А.Н. Доступ к информации о деятельности судов в реализации конституционного принципа публичности правосудия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2015.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 1996 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах» // СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5202.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 марта 2012 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И.Д. Ушакова» // СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1810.

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2013 г. № 2066-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Соколова Модеста Михайловича на нарушение его конституционных прав положениями части 2 статьи 2 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».

В законе предусмотрено, что доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления ограничивается в случаях, если такая информация отнесена в установленном федеральным законом порядке к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну. Перечень сведений, относящихся к информации ограниченного доступа, а также порядок отнесения указанных сведений к информации ограниченного доступа устанавливается федеральным законом. Конституционный Суд Российской Федерации подчеркивал, что такое законодательное регулирование согласуется с Конвенцией о доступе к официальным документам (Преамбула, ст. 3), принятой Советом Европы 27 ноября 2008 г. В Конвенции придается особое значение прозрачности деятельности государственных органов в плюралистическом и демократическом обществе, не исключая ограничений права на доступ к официальным документам при условии, что эти ограничения установлены законом, являются необходимыми и соразмерными целям защиты общепризнанных в обществе ценностей⁷. Законодатель должен исходить из того, что любые его ограничения допустимы лишь постольку, поскольку они являются необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям, не посягают на само существо этого права и не приводят к утрате его реального содержания, закрепляются при помощи формально определенных, точных и ясных предписаний, не допускающих расширительного толкования установленных ограничений и произвольного их применения.

Кроме того, Конституционный Суд РФ указывал на конституционность положения в перечне оснований, исключающих возможность предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления не предоставляется, в частности, в том случае, если в запросе ставится вопрос о проведении анализа деятельности государственного органа или проведении иной аналитической работы, непосредственно не связанной с защитой прав направившего запрос пользователя информацией (п. 6 ч. 1 ст. 20 Закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»). Это исключение направлено на упорядочение доступа пользователей к официальной информации и не может рассматриваться как нарушающее конституционные права граждан. Рассматривая данный вопрос, Конституционный Суд РФ в очередной раз также констатировал, что использование оценочных понятий не свидетельствует о неопределенности содержания норм и нарушении конституционных прав. Разнообразие фактических обстоятельств делает невозможным установление их исчерпывающего перечня в законе, а использование законодателем оценочных понятий преследует цель эффективного применения нормы к неограниченному числу конкретных правовых ситуаций⁸.

Право на информацию гарантируют также конституционные нормы о праве на образование и доступ к культурным ценностям. В соответствии с Конституцией Российской Федерации создаются условия, обеспечивающие, в частности, свободное развитие человека, способствующие образованию и самообразованию личности (ч. 1 ст. 7, ч. 5 ст. 43 Конституции РФ). Каждый имеет право на образование (ч. 1 ст. 43 Конституции РФ) и доступ

к культурным ценностям (ч. 2 ст. 44 Конституции РФ). Вместе с тем Конституция Российской Федерации, гарантируя свободу экономической деятельности, закрепляет право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 8, ч. 1 ст. 34 Конституции РФ), а также гарантирует каждому свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания и охрану интеллектуальной собственности законом (ч. 1 ст. 44 Конституции РФ).

Приведенные положения Конституции Российской Федерации обретают детализацию и конкретизацию в Гражданском кодексе Российской Федерации, Основах законодательства Российской Федерации о культуре, федеральных законах «О библиотечном деле», «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации», других нормативных правовых актах. Так, например, Гражданский кодекс Российской Федерации устанавливает правовой механизм реализации и защиты исключительных и иных прав на интеллектуальную собственность и определяет перечень результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации (интеллектуальная собственность), которым предоставляется правовая охрана (ст. 1225 ГК РФ). К таким результатам интеллектуальной деятельности отнесены, в частности, произведения науки, литературы и искусства (подп. 1 п. 1 ст. 1225 ГК РФ).

На результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации) согласно ст. 1226 ГК РФ признаются интеллектуальные права, которые включают исключительное право, являющееся имущественным правом, а в случаях, предусмотренных кодексом, также личные неимущественные права и иные права (право следования, право доступа и другие). Интеллектуальные права на произведения науки, литературы и искусства являются авторскими правами; автору произведения принадлежат исключительное право на произведение, право авторства, право автора на имя, право на неприкосновенность произведения и право на обнародование произведения (п. 1, 2 ст. 1255 ГК РФ). Гражданин или юридическое лицо, обладающие исключительным правом на результат интеллектуальной деятельности или на средство индивидуализации (правообладатель), вправе использовать такой результат или такое средство по своему усмотрению любым не противоречащим закону способом; правообладатель может по своему усмотрению разрешать или запрещать другим лицам использование результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации; при этом отсутствие запрета не считается согласием (разрешением); другие лица не могут использовать соответствующие результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации без согласия правообладателя, за исключением случаев, предусмотренных данным кодексом; использование результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации, если такое использование осуществляется без согласия правообладателя, является незаконным и влечет ответственность, установленную данным кодексом, другими законами, за исключением случаев, когда такое использование допускается данным кодексом (п. 1 ст. 1229 ГК РФ).

⁷ См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2011 г. № 1624-О-О «По жалобе граждан Андреевой Татьяны Алексеевны, Морозова Филиппа Владиславовича и других на нарушение их конституционных прав пунктом 1 статьи 1 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 26 апреля 2016 г. № 918-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Одина Алексея Робертовича на нарушение его конституционных прав положением пункта 6 части 1 статьи 20 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».

В качестве одного из таких исключений федеральный законодатель предусмотрел случаи свободного использования произведений. Перечень случаев свободного использования произведений установлен п. 1 ст. 1274 ГК РФ. Без согласия автора или иного правообладателя и без выплаты вознаграждения, но с обязательным указанием имени автора, произведение которого используется, и источника заимствования, допускается, в частности:

— цитирование в оригинале и в переводе в научных, полемических, критических, информационных, учебных целях, в целях раскрытия творческого замысла автора правомерно обнародованных произведений в объеме, оправданном целью цитирования, включая воспроизведение отрывков из газетных и журнальных статей в форме обзоров печати (п. 1);

— использование правомерно обнародованных произведений и отрывков из них в качестве иллюстраций в изданиях, радио- и телепередачах, звуко- и видеозаписях учебного характера в объеме, оправданном поставленной целью (п. 2);

— воспроизведение в периодическом печатном издании и последующее распространение экземпляров этого издания, сообщение в эфир или по кабелю, доведение до всеобщего сведения правомерно опубликованных в периодических печатных изданиях статей по текущим экономическим, политическим, социальным и религиозным вопросам либо переданных в эфир или по кабелю, доведенных до всеобщего сведения произведений такого же характера в случаях, если такие воспроизведение, сообщение, доведение не были специально запрещены автором или иным правообладателем (п. 3);

— запись на электронном носителе, в том числе запись в память ЭВМ, и доведение до всеобщего сведения авторефератов диссертаций (п. 7).

Как указал Конституционный Суд РФ, установленные основания свободного использования произведений преследуют общественно полезную цель развития образования, культуры, возможностей свободного занятия учебной, научной или творческой деятельностью, способствуют реализации конституционного права на участие каждого в культурной жизни, на доступ к культурным ценностям. Подобный подход отражает социальный характер гражданско-правового института свободного использования произведений, развитие которого свидетельствует о стремлении законодателя уравновесить интересы авторов (и иных правообладателей) с интересами пользователей в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации, о необходимости обеспечения в том числе возможностей формирования гармонично развитой личности. Положения, направленные на обеспечение разумной стабильности законодательного регулирования, обеспечение действия общеправового принципа справедливости, достижение баланса между правами и обязанностями всех участников гражданских правоотношений, возникающих в связи с созданием и использованием произведений науки, литературы, искусства, не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права лиц, владеющих интеллектуальными правами⁹.

Закон «О библиотечном деле», устанавливает принципы деятельности библиотек, гарантирующие права человека, общественных объединений, народов и этнических общностей на свободный доступ к информации, свободное духовное развитие, приобщение к ценностям

национальной и мировой культуры, а также на культурную, научную и образовательную деятельность (преамбула). Из обращения гражданина в Конституционный Суд следовало, что между общедоступной городской библиотекой и пользователем был заключен договор, в соответствии с которым заявитель был вправе пользоваться читальным залом, но в пользовании фондом библиотеки вне ее помещений заявителю было отказано на основании отсутствия у него регистрации по месту жительства и по месту пребывания. По мнению заявителя, закон, допускающий ограничение прав иногородних граждан на доступ к библиотечным фондам, не соответствует Конституции. Конституционный Суд Российской Федерации не нашел оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению. В соответствии с Законом «О библиотечном деле» каждый гражданин независимо от пола, возраста, национальности, образования, социального положения, политических убеждений, отношения к религии имеет право на библиотечное обслуживание на территории Российской Федерации. При этом библиотеки вправе самостоятельно определять содержание и конкретные формы своей деятельности в соответствии с целями и задачами, указанными в их уставах, а также утверждать по согласованию с учредителями правила пользования библиотечным фондом; устанавливать ограничения на копирование, экспонирование и выдачу книжных памятников и иных документов, предназначенных для постоянного хранения; определять в соответствии с правилами пользования библиотеками виды и размеры компенсации ущерба, нанесенного пользователями библиотек; определять условия использования библиотечных фондов на основе договоров с юридическими и физическими лицами. Федеральный закон «О библиотечном деле», гарантируя пользователям библиотек равный и недискриминационный доступ к библиотечным фондам, вместе с тем не исключает право библиотек дифференцировать порядок доступа к библиотечным фондам, в частности, в целях обеспечения их сохранности и своевременного возврата. Такой порядок не влечет лишения отдельных категорий граждан доступа к библиотечным фондам и не может рассматриваться как нарушающий принцип равенства. Оспариваемое законоположение, предоставляющее библиотекам право самостоятельно определять правила и условия пользования библиотечными фондами, направлено на установление баланса прав библиотеки и ее пользователей и само по себе не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителя¹⁰.

Основной закон гарантирует свободу мысли, слова, массовой информации и запрещает цензуру (ч. 1, 5 ст. 29 Конституции РФ). На начальном этапе своей деятельности Конституционному Суду РФ пришлось неоднократно рассматривать обращения о конституционности положений Уголовного кодекса, допускающих возможность привлечения к ответственности за использование в средствах массовой информации «нецензурной» («ненормативной») лексики. По мнению заявителей, Уголовный кодекс в этой части противоречил Конституции Российской Федерации, поскольку умалял права граждан на свободу мысли и слова, на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, а также право на свободу массовой информации и запрет цензуры. Конституционный Суд РФ, однако, отметил, что Конституция Российской Федерации, провозглашая

⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 2 июля 2015 г. № 1539-О «По запросу Суда по интеллектуальным правам о проверке конституционности части 7 статьи 7 Федерального закона от 12 марта 2014 года № 35-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и пункта 1 статьи 4 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 1261-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шамрая Игоря Юрьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 7 Федерального закона «О библиотечном деле» // СПС «КонсультантПлюс».

свободу слова и право граждан на информацию, допускает вместе с тем возможность их ограничения федеральным законом, если это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, а также безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), в частности, путем установления ответственности за действия, грубо нарушающие общественный порядок и выражающие явное неуважение к обществу¹¹.

В связи с тем что 90-е годы прошлого века были эпохой приватизации, можно вспомнить также, что Конституционный Суд РФ рассматривал дело о соответствии Конституции РФ Закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации». Этот закон был принят в связи с «разгосударствлением» в сфере массовой информации и книгоиздания. Из его преамбулы следовало, что он направлен на обеспечение конституционного права граждан на получение полной и объективной информации, регулирует порядок государственной поддержки средств массовой информации и книгоиздания. Закон, как отметил Конституционный Суд, содержит материальные гарантии конституционных прав и свобод, его нормы призваны способствовать созданию и деятельности свободных и независимых средств массовой информации в период становления в России гражданского общества и демократического правового государства. Предусмотренная законом в качестве меры государственной поддержки передача редакциям средств массовой информации, издательствам, информационным агентствам и телерадиовещательным компаниям в хозяйственное ведение помещений, которыми они владели либо пользовались, изначально была направлена на достижение конституционных свобод: слова и массовой информации. Вместе с тем Конституционный Суд РФ указал, что положения закона непосредственно затрагивают и закрепленное в Конституции Российской Федерации право собственности, а это обязывало законодателя при урегулировании соответствующих отношений найти справедливый баланс между соответствующими конституционными свободами и правами¹².

Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия в соответствии с ч. 1 ст. 24 Конституции РФ не допускаются. В Российской Федерации каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23 Конституции РФ), а также право на неприкосновенность жилища, на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, ограничение которого допускается только на основании судебного решения (ч. 2 ст. 23, ст. 25 Конституции РФ).

Конституционный Суд РФ обращал внимание, что вышеуказанным принципам полностью соответствует исключение информации, относящейся к персональным данным, из режима свободного доступа¹³, а охране семейной тайны — предусмотренные в различных отраслях права (семейном, гражданском, гражданском процессуальном, трудовом, праве социального обеспечения, уголовном праве) меры, направленные на обеспечение тайны усыновления¹⁴. Одновременно Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну означает предоставленную человеку и гарантированную государством возможность контролировать информацию о самом себе, препятствовать разглашению сведений личного, интимного характера, требовать предоставления ему собираемых органами государственной власти и их должностными лицами сведений, непосредственно затрагивающих его права и свободы, и тем более касающихся его частной жизни, чести и достоинства¹⁵.

Согласно ч. 1 ст. 21 Конституции РФ достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления. В последнее время информационно-телекоммуникационная сеть Интернет стала важнейшим источником информации не только официального, но и частного характера. Это значительно повышает риски как разглашения персональной информации, так и причинения морального вреда путем распространения сведений, умаляющих достоинство личности, которые не соответствуют действительности и порочат доброе имя и репутацию гражданина, тем более что глобальная сеть по охвату аудитории не только сопоставима с обычными средствами массовой информации, но и значительно их превосходит.

Конституционный Суд РФ обратил внимание, что положения ст. 152 ГК РФ, сами по себе не предписывавшие удаления с интернет-сайта, не зарегистрированного в качестве средства массовой информации, сведений, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию гражданина, которые были признаны судом не соответствующими действительности¹⁶, во взаимосвязи с положениями Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» также не предполагали ответственности владельца сайта или уполномоченного им лица за отказ удалить эти сведения. Сложившаяся практика применения ст. 152 Гражданского кодекса не вполне обеспечивала неукоснительную защиту конституционных прав потерпевшего, исходя из чего Конституционный Суд РФ сделал вывод о необходимости введения в правовое регулирование дополнительных законодательных гарантий защиты чести, достоинства и деловой репутации, учитывающих изменение способов распространения информации (в частности, в сети Интернет).

¹¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 1995 г. № 94-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пилипенко Юрия Владимировича»; Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 1995 г. № 103-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Быкова Дмитрия Львовича»; Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 1995 г. № 104-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Никонова Александра Петровича» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2000 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 49. Ст. 4861.

¹³ Определение Конституционного Суда РФ от 29 января 2009 г. № 3-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Глушкова Николая Петровича на нарушение его конституционных прав статьями 3, 5, 6 и 9 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статьями 8 и 9 Федерального закона «О персональных данных» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2015 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 139 Семейного кодекса Российской Федерации и статьи 47 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» в связи с жалобой граждан Г.Ф. Грубич и Т.Г. Гузиной» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 18.06.2015. В соответствии с п. 4 резолютивной части данный документ вступает в силу со дня официального опубликования. См. также: СЗ РФ. 2015. № 26. Ст. 3944.

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана» // СЗ РФ. 2000. № 9. Ст. 1066.

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1, 5 и 6 статьи 152 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е.В. Крылова» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 11.07.2013; СЗ РФ. 2013. № 29. Ст. 4019.

Кто сильнее всех на свете?..

*Барцевский Михаил Юрьевич,
полномочный представитель Правительства Российской Федерации
в Конституционном Суде Российской Федерации
и Верховном Суде Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор*

В статье рассматривается вопрос значения правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации как основного источника права и их роли в определении направления развития отраслевого законодательства.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, правовая позиция, источник права.

Было в советские времена одно юридическое «чудо-юдо» — совместные постановления ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета и ВЦСПС. Формально их никак нельзя было отнести к источникам права, не вписывались они в классическую модель. Правда, тогда и многое другое в классическую модель не вписывалось... Но источниками права эти постановления по факту являлись. И регулировали такое количество правоотношений, которое, может, только Гражданский кодекс регулировал.

Почему я об этом вспомнил? Потому, что сегодня у нас есть феномен, пусть даже совершенно иной политической и правовой природы, но не менее сложно вписываемый в классическую модель источников права.

Речь идет о правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации.

Обратите внимание — Конституционный Суд ни разу еще не воспользовался своим правом законодательной инициативы. Те, кто считает это правильным, объясняют: любой закон может стать предметом рассмотрения в Конституционном Суде, а если это будет закон, инициированный самим Конституционным Судом, то возникнет конфликт интересов, или попросту — неловко получится.

Но если задуматься — а разве правовая позиция не является по сути реализацией того самого права законодательной инициативы? Посмотрим. Если Конституционный Суд признал какую-либо норму закона или практику ее применения неконституционной — Правительство обязано разработать законопроект и в течение шести месяцев внести его в Государственную Думу. Законодатели обязаны принять закон, отражающий правовую позицию Конституционного Суда. Заметьте, внесенный Конституционным Судом законопроект теоретически можно и не принять. А правовую позицию «не принять» нельзя. Правовая позиция Конституционного Суда — это единственная форма императивного указания представителю органа, что и как он должен делать. Иными словами — это предложение, от которого нельзя отказаться.

Я заостряю? Возможно. Но это реальность.

«Решения Конституционного Суда Российской Федерации с момента их вступления в силу действуют непосредственно, не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами, являются обязательными на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных ор-

ганов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений».

Конституционный Суд дает общеобязательное, а значит, нормативное толкование Конституции, выявляет конституционно-правовой смысл норм, а значит — является субъектом правотворчества.

Правовые позиции обладают характеристиками, присущими источникам права:

1) выражают государственную волю — акт конституционного органа;

2) носят общеобязательный характер;

3) являясь обязательными для правоприменителей с момента их вступления в силу, они одновременно являются фундаментом, на котором создается новая норма (нормативное регулирование). Они служат ориентиром и в правотворчестве, и в правоприменении.

Они не являются нормами права в общепринятом смысле, однако нормативная составляющая присутствует. При этом правовые позиции существуют не сами по себе, а неразрывно связаны с аргументами и выводами Конституционного Суда.

Г. Гаджиев считает правовые позиции Конституционного Суда «судебным прецедентом»;

В. Зорькин — что они схожи с судебным прецедентом, но таковыми не являются, а занимают среди источников права самостоятельное место, выступают их специфическим видом.

Особенность правовых позиций — их «непреодолимость», закрепленная ст. 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: «Юридическая сила постановления Конституционного Суда Российской Федерации о признании акта неконституционным не может быть преодолена повторным принятием этого же акта»¹.

То есть «решение не может быть пересмотрено другими органами или преодолено путем повторного принятия отвергнутого неконституционного акта либо посредством применения нормативного правового акта в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом. Обязательному учету правоприменительными органами подлежит не только итоговый вывод Конституционного Суда Российской Федерации, сделанный им в резолютивной части постановления применительно к конкретной правовой норме, но и правовые позиции, изложенные в его мотивировочной части и содержащие толкование конституционных

¹ Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ. URL: www.ksrf.ru

норм либо выявляющие конституционный смысл закона, на которых основаны выводы Конституционного Суда Российской Федерации в резолютивной части его решения» (определения от 7 октября 1997 г. № 88-О, от 9 июня 2015 г. № 1294-О, от 12 мая 2016 г. № 906-О-Р)².

Таким образом, правовая позиция, содержащаяся в решении, обладает свойством, не присущим ни правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов, ни нормативным актам — своей «суперстабильностью».

Может ли пересмотреть их сам Конституционный Суд?

Предпосылками изменения правовой позиции является внесение изменений в Конституцию, а также обстоятельства, которые имел в виду Конституционный Суд, формулируя в Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П правовую позицию: «Поскольку положения Конституции Российской Федерации проявляют свое регулятивное воздействие как непосредственно, так и посредством конкретизирующих их законов в определенной системе правового регулирования, притом в развивающемся социально-историческом контексте, пра-

вовые позиции, сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации в результате интерпретации, истолкования тех или иных положений Конституции Российской Федерации применительно к проверяемому нормативному акту в системе прежнего правового регулирования и имевшей место в то время конституционной практики, могут уточняться либо изменяться, с тем чтобы адекватно выявить смысл тех или иных конституционных норм, их букву и дух, с учетом конкретных социально-правовых условий их реализации, включая изменения в системе правового регулирования»³.

Во многом правовые позиции определяют стратегию развития той или иной отрасли права.

Так хорошо ли это? Мне нравится. Конституционный Суд не политический орган, ему не нужны заключения Правительства на законопроект, его судьям не надо переизбираться раз в пять лет, не надо давать предвыборные обещания, а потом объяснять причины их невыполнения.

Таким образом, правовые позиции — это возможно наиболее объективная оценка правовой реальности по тому или иному вопросу.

² Определения Конституционного суда Российской Федерации от 7 октября 1997 г. № 88-О, от 9 июня 2015 г. № 1294-О, от 12 мая 2016 г. № 906-О-Р. URL: www.ksrf.ru

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П. URL: www.ksrf.ru

У истоков отечественного конституционного судопроизводства: как это было...

*Селезнев Николай Васильевич,
Судья Конституционного Суда
Российской Федерации в отставке,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
кандидат юридических наук*

Статья посвящена истории принятия первого российского Закона о Конституционном Суде и формирования первого состава конституционных судей. В ней также освещается практика отправления конституционного правосудия на исходном этапе его становления.

Ключевые слова: Верховный Совет, Президент, Конституционный Суд Российской Федерации, кандидаты в конституционные судьи, Закон о Конституционном Суде Российской Федерации.

30 октября 2016 г. исполняется четверть века со дня образования Конституционного Суда Российской Федерации. Но дело не во времени, а в значении, последствиях события и в перспективах российского конституционного контроля. Оно стало ответом на потребности социальной практики в установлении подлинно правовых основ государственной и общественной жизни, утверждения стабильного режима конституционной законности. Деятельность Конституционного Суда с первых дней привлекала внимание исследователей, а его залы давно уже стали научной площадкой, где обсуждаются конституционное строительство и судопроизводство.

Особенно детально и подробно они анализировались на различных конференциях, в том числе юбилейных. Их материалы опубликованы, что делает необязательным изложение всех подробностей, тем более что автор, который долго служил в Конституционном Суде и совсем недавно вышел в отставку, может быть в чем-то субъективен. С другой стороны, именно это позволяет «от себя» поведать некоторые нюансы, связанные как с появлением Закона Российской Федерации «О Конституционном Суде РСФСР», так и с избранием судей Конституционного Суда.

Конституционный Суд учрежден Законом РСФСР от 15 декабря 1990 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», согласно которому его избирал Съезд народных депутатов РСФСР. Порядок же его избрания и деятельности определялся законом о Конституционном Суде РСФСР, утвержденным Съездом. Этот закон принял Верховный Совет РСФСР 6 мая 1991 г. в первой редакции, а 12 июля V (внеочередной) Съезд народных депутатов утвердил его в новой редакции — включил в него главу 3 раздела 3 «Рассмотрение дел о конституционности правоприменительной практики». Позднее изменения и дополнения к Конституции РСФСР вносили в компетенцию Конституционного Суда существенные новеллы, при том что сам закон об этом Суде не менялся. Расширение полномочий Суда было вызвано, кроме прочего, растущим влиянием федеративных начал, особенно подпи-

санием Федеративного договора, который требовал дополнений Конституции.

Принятию новой редакции закона о Конституционном Суде РСФСР предшествовала трудная работа, обусловленная не только сложностью проблем, но и уже проступившими политическими противоречиями между депутатскими группами и фракциями. Особенно рельефно это выглядело на фоне избрания Председателя Верховного Совета РСФСР, который, кстати, только и мог представлять кандидатов в судьи Конституционного Суда Съезду народных депутатов¹. Должность эта оставалась вакантной после избрания Б.Н. Ельцина Президентом Российской Федерации, и с 10 июля 1991 г. по 29 октября 1993 г. обязанности по ней исполнял Р.И. Хасбулатов.

10 июля 1991 г. после торжественного заседания по случаю инаугурации первого Президента РСФСР Съезд продолжил работу и приступил к обсуждению своей повестки. Народный депутат А.А. Мостовой предложил исключить из нее п. 4 — избрание Конституционного Суда, ссылаясь на необходимость глубокого изучения кандидатур². Он считал целесообразным показ по телевидению всех кандидатов, который бы способствовал получению более объективной о них информации. Перевесило, однако, мнение председательствующего — Р.И. Хасбулатова, который считал целесообразным «рассмотреть кандидатуры и избрать Конституционный Суд как одну из подсистем, уравнивающую три составляющие власти»³.

На вечернем заседании Съезда председатель совета фракций В.И. Новиков огласил предложенный фракциями список кандидатов в Председатели Верховного Совета РСФСР. Среди них были депутаты С.Н. Бабурин (от фракции «Россия»), Д.А. Волкогонов («Радикальные демократы»), С.А. Ковалев (выдвинут коллегой Е.А. Амбарцумовым); В.П. Лукин («Российский союз», объединенная фракция Социал-демократической и Республиканской партий); В.Н. Степанов (от «Коммунистов России»), Р.И. Хасбулатов (от фракций «Беспартийные депутаты», «Коммунисты за демократию»,

¹ Потенциальные кандидаты тогда уже были — они находились в Большом Кремлевском дворце и в случае избрания Председателя Верховного Совета могли предстать перед депутатами.

² Пятый (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР. Стенографический отчет. Том 1. С. 22 // Стенографический отчет : в 6 т. М. : Республика, 1992–1993.

³ Там же. Том 1. С. 25.

«Демократическая Россия»), С.М. Шахрай (от фракций «Радикальные демократы», «Беспартийные депутаты», «Левый центр», объединенной фракции Социал-демократической и Республиканской партий) и Н.М. Аржанников, который выдвинул свою кандидатуру сам. Депутаты Д.А. Волкогонов и С.А. Ковалев заявили самоотводы.

На следующий день кандидаты, излагая программы и отвечая на вопросы, говорили и о проблемах государственного строительства. Некоторые настаивали на создании системы сдержек и противовесов, что казалось особенно важным в связи с введением в России института президентства. Р.И. Хасбулатов уже при формировании повестки дня высказал свою позицию. Депутат С.Н. Бабуринов на вопрос о необходимости срочного принятия закона о Конституционном Суде ответил: «Я думаю, что наш долг как депутатов и как граждан — принять на этом Съезде такой закон и, как бы ни было трудно, избрать основной состав Конституционного Суда. Может быть, не в полном составе, но в достаточном числе, чтобы Конституционный Суд смог работать»⁴. С.М. Шахрай, выступая с программой, риторически вопрошал: «Как должны быть взаимоотношения парламента и Президента?» и отвечал на свой вопрос: «Существуют три основных инструмента влияния парламента на президентскую власть, они ясны: законы, бюджет и контроль. Для того чтобы система была стабильной, мы обязаны на этом Съезде избрать Конституционный Суд, иначе конфликты между парламентом и Президентом не будут иметь конституционного решения»⁵. Также и депутат В.Н. Степанов, прежде чем завить самоотвод, высказался в пользу избрания Конституционного Суда на этом Съезде.

12 июля на утреннем заседании было назначено голосование по выборам Председателя Верховного Совета РСФСР, и на время работы счетной комиссии депутаты перешли к следующему вопросу повестки — об утверждении Закона Российской Федерации «О Конституционном Суде РСФСР». Докладывая вопрос, председатель подкомитета Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству Б.А. Золотухин сообщил, что «при обсуждении на прошлом Съезде народных депутатов Закона о Конституционном Суде было предложено значительное число поправок, что и обусловило постановление Съезда — поручить Верховному Совету рассмотреть поправки народных депутатов и подготовить проект закона». Всего внесли 182 поправки, которые рассмотрел Комитет по законодательству, и 27 июня сессия Верховного Совета посвятила им весь день, провела по каждой обсуждение, голосование, причем некоторые из авторов получили возможность лично аргументировать свои предложения.

Большинство поправок не касалось процедур и правил конституционного судопроизводства; более 70 относились к порядку выборов и статусу судей, а 14 — к материальному их обеспечению. В 10 поправках поступили предложения изыять у Конституционного Суда полномочие представлять свои послания Съезду народных депутатов и Верховному Совету о состоянии конституционной законности и вносить представления другим органам и должностным лицам о фактах нарушения Конституции, выявленных при рассмотрении дел. Предлагали также освободить все органы и должностные лица от обязанности сообщать Конституционному Суду о мерах, принятых по его посланиям и представлениям. Авторы 8 поправок настаивали на исключении

из закона главы, которая предусматривала возможность обращения граждан России с жалобами на неконституционную правоприменительную практику.

Докладчик довольно подробно объяснял причины отклонения части поправок: «...в первую очередь, это относится к группе поправок, содержащих предложения отказаться от принципа несменяемости судей. Многовековая история судебной власти, двигаясь мучительным путем проб и ошибок, пришла наконец к выводу о том, что только несменяемость судей составляет фундамент и надежную гарантию их независимости. Только независимый судья, свободный от страха быть отрешенным от своей должности за негодное властям решение, способен поступать по совести и закону. Учреждая Конституционный Суд, мы обязаны помнить старую истину. Суд не оказывает услуг, он принимает решение. Избавить суд от стремления угождать и оказывать услуги всего надежнее поможет испытанное средство несменяемости судей. Исходя из приведенных соображений, Верховный Совет трижды рассматривал закон о Конституционном Суде и трижды со всей решительностью высказался за несменяемость судей...»⁶

Обратил внимание Б.А. Золотухин и на дискуссию, развернувшуюся в Верховном Совете вокруг третьей главы третьего раздела Закона «О праве граждан на обращение в Конституционный Суд с индивидуальной жалобой»⁷. Он утверждал: «...наш исполненный трагедией исторический опыт настоятельно требует создания эффективного правового механизма, способного поставить заслон на пути антиконституционности правоприменительной практики. И такой механизм предложен Законом о Конституционном Суде... в главе «О проверке конституционности правоприменительной практики по индивидуальной жалобе гражданина». Возможность подачи такой жалобы возникает только тогда, когда гражданин пройдет все инстанции до Генерального прокурора и Верховного Суда и не найдет защиты своих прав...

При этом в Конституционный Суд нельзя жаловаться на суровость приговора или необоснованность осуждения, на неправильное применение уголовного законодательства или на отказ в удовлетворении гражданского иска вследствие судебной ошибки. Конституционный Суд не рассматривает фактические обстоятельства конкретного дела. Он принимает их такими, какими они установлены общими судами. Но Конституционный Суд вступает в дело по индивидуальной жалобе, если вся практика реализации прав и свобод граждан не обеспечивает того, что гарантировано Конституцией. Противниками этого истинно демократического механизма оказались, как это ни парадоксально, депутаты, судьи и прокуроры, которые, казалось бы, по роду своей профессиональной деятельности обязаны быть на страже конституционных прав граждан. Вопреки тому, что написано в законе, в котором подчеркивается, что Конституционный Суд высказывается не по конкретному делу, а только в тех случаях, когда устанавливается антиконституционность правоприменительной практики, которую не пресекают ни Верховный Суд, ни Генеральный прокурор, они настойчиво предлагали исключить эту главу. Но именно такая настойчивость, как кажется, и служит наилучшим доводом в пользу сохранения рассматриваемой главы в законе»⁸.

Депутат Ю.М. Слободкин возражал, комментируя сказанное: «Если вы хотите сделать Конституционный

⁴ Там же. Том 1. С. 77.

⁵ Там же. Том 1. С. 119.

⁶ Там же. Том 1. С. 180, 182–183.

⁷ Незначительным большинством Верховный Совет голосов исключил ее, но уже на следующий день, принимая постановление по законопроекту о поправках, по предложению депутата Н.Т. Рябова включил в него отдельную запись о необходимости передать вопрос об этой главе на рассмотрение Съезда.

⁸ Пятый (внеочередной) съезд народных депутатов. Стенографический отчет. Том 1. С. 185–186.

Суд неработающим органом, который не будет следить за соответствием актов органов власти и управления Конституции, а будет только заниматься соответствием Конституции актов правоприменительной практики, тогда голосуйте за главу 3, потому что Конституционный Суд захлебнется в потоке индивидуальных жалоб. В Московской области ежегодно рассматривается около 80 тысяч гражданских дел. Примерно по двум тысячам дел граждане жалуются до самой смерти. И вот эти дела пойдут в Конституционный Суд. Что будет в Республике? Не совершайте ошибки — надо проголосовать против»⁹. Депутаты Н.Т. Рябов и В.Г. Варухин, напротив, настаивали на голосовании «за» спорную главу закона.

При необходимом для принятия решения 531 голосе «за» сохранение указанной главы проголосовал 561 депутат, и следом сразу же был поставлен вопрос о принятии Закона «О Конституционном Суде РСФСР» в целом. Проголосовали за это 797 народных депутатов, и 12 июля 1991 г. Закон получил «путевку в жизнь». Но еще до голосования по главе 3 раздела 3 и принятия вышеназванного закона в целом председатель счетной комиссии огласил результаты тайного голосования по выборам Председателя Верховного Совета РСФСР. Никто из кандидатов не набрал нужного числа голосов, а больше всех голосов получили депутаты С.Н. Бабурин и Р.И. Хасбулатов. Их и включили в бюллетень для тайного голосования. Голоса распределились так: «за» С.Н. Бабурина — 485, а «за» Р.И. Хасбулатова — 387¹⁰.

Выборы Председателя были продолжены 13, 15, 16 и 17 июля. На этот высокий государственный пост выдвигались и другие кандидаты: Ю.Н. Афанасьев, Ю.М. Воронин, С.П. Горячева, Б.М. Исаков, В.О. Исправников, Г.В. Рассохин, И.К. Полозков, Г.В. Старовойтова, В.П. Шорин, В.А. Шуйков, Ю.Ф. Яров. Повторно предлагались и кандидатуры, не набравшие нужного числа голосов в первом туре. При этом почти все перечисленные кандидаты заявили самоотвод. Некоторые из них при этом высказались в поддержку Р.И. Хасбулатова или С.Н. Бабурина. Ю.М. Яров, давший 15 июля согласие баллотироваться, получил всего 74 голоса. В итоге борьба, по сути, велась лишь между двумя кандидатами — С.Н. Бабуриным и Р.И. Хасбулатовым. Чтобы преодолеть «кадровый» кризис, образовывались согласительные комиссии, обсуждались предложения о рассмотрении вопроса об избрании Председателя Верховного Совета в «связке», в том числе с избранием заместителя, имея в виду избрать Р.И. Хасбулатова, который рекомендует С.Н. Бабурина избрать первым заместителем, и наоборот. Депутат А.В. Кулаковский просил присутствующего на заседании Президента Российской Федерации высказать свое мнение, и Б.Н. Ельцин сказал: «...эта бесполезная тупиковая ситуация ни к чему не приведет, и надо или перенести выборы на осень, или идти на вот такую спарку»¹¹.

Однако договоренности о «связках» и «спарках» были тщетны, и ни один из кандидатов не набрал необходимого для избрания 531 голоса. Многое объяснялось тем, что стороны просто не доверяли друг другу. Так, при обсуждении «спарки» депутат Б.Д. Бабаев спросил Р.И. Хасбулатова: «Если Ваши сторонники не проголосуют за С.Н. Бабурина, каковы будут Ваши действия в качестве Председателя Верховного Совета РСФСР?», и тот ответил: «Надеюсь, что сумею убедить. Должен же, в конце концов, разум победить, нельзя же заводить всех нас в какой-то тупик. Неужели вы думаете, что для меня

это легкие решения? Почему для народных депутатов — моих сторонников это должно быть более сложным решением, чем для меня? Я разве показал себя человеком, которым можно крутить-вертеть, или тем, у кого сегодня одно, завтра другое? Ведь вы же согласны с тем, что я всегда выполнял свои обещания? И я постараюсь вас убедить». Б.Д. Бабаев, однако, заметил: «...представители «Демократической России» — народ в достаточной степени неуправляемый. ...Большая разногласия в их рядах»¹².

Основания для недоверия, видимо, были. В частности, 28 октября 1991 г. при обсуждении того же вопроса Р.И. Хасбулатов, отвечая на вопрос депутата Н.П. Казакова о готовности в случае избрания предложить на должность первого заместителя кандидатуру С.Н. Бабурина, однозначно сказал: «Нет, не готов!»¹³ Как следствие, июльский марафон по избранию Председателя Верховного Совета РСФСР остался без результата, и по предложению Р.И. Хасбулатова обсуждение вопроса перенесли на осень 1991 г.

Перед закрытием заседания заместитель председателя Комитета по законодательству М.А. Митюков, информируя Съезд о подготовке вопроса о судьях Конституционного Суда РСФСР, сообщил, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации выборам в судьи Конституционного Суда должны предшествовать заключения соответствующих комитетов Верховного Совета Российской Федерации. Это были комитеты по законодательству, по правам человека, по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью. На шести совместных заседаниях они обсудили 38 кандидатов, включая 19 докторов юридических наук, 10 кандидатов юридических наук, 17 работников научных учреждений, 5 работников судов и юстиции, 3 прокурорско-следственных работника, 3 работника аппарата Верховного Совета РСФСР и министерств РСФСР, 9 работников высших органов власти республик, автономных образований, областей и краев. Среди них рассматривались 6 народных депутатов Российской Федерации, 2 народных депутата Союза ССР, 3 народных депутата Верховных советов республик в составе РСФСР, областных и городских Советов. Обсуждая кандидатов, руководствовались прежде всего положениями Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно которым их возраст должен быть не менее 35 и не более 60 лет; они должны обладать обширными познаниями в области права, высокой квалификацией и моральными качествами, необходимыми для исполнения обязанностей судьи, а также стаж не менее 10 лет работы на юридических должностях.

Особенно остро обсуждался вопрос о выдвижении кандидатами в судьи народных депутатов Российской Федерации, и в конечном итоге комитеты решили, что некоторых депутатов можно рекомендовать. Тайным голосованием было принято заключение комитетов — рекомендовать Председателю Верховного Совета РСФСР выдвинуть на пятнадцать судебных вакансий 21 кандидатуру, в том числе Э.М. Аметистова, Г.Е. Быстрова, Н.Т. Ведерникова, Н.В. Витрука, В.В. Демидова, В.Д. Зорькина, В.М. Жуйкова, А.И. Казанника, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, В.А. Масленникова, Г.М. Милкова, Т.Г. Моршакову, Р.В. Назарова, В.И. Олейника, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, Ю.П. Слободчикова, О.И. Тиунова, М.А. Федотова, Б.С. Эбзева. Верховный Совет Российской Федерации одобрил заключения комитетов и рекомендовал дополнить перечень

⁹ Там же. Том 1. С. 192.

¹⁰ Там же. Том 1. С. 229–230.

¹¹ Там же. Том 1. С. 457.

¹² Там же. Том 1. С. 463.

¹³ Там же. Том 2. С. 92.

несколькими кандидатурами, в том числе В. Т. Кабышева, В. Н. Прокофьева, А. М. Степанова¹⁴.

В завершение народный депутат В. Б. Исаков предложил продолжать работу по формированию Конституционного Суда не на фракционной основе, чтобы не получилась «маленькая копия Съезда из пятнадцати человек»¹⁵. Депутат О. Г. Румянцев, предлагая предпринять максимум усилий для информирования общества о кандидатах на этот важный «пожизненный» пост, сообщил, что в шестом выпуске «Конституционного вестника» Конституционная комиссия ознакомит народных депутатов и общественность с кандидатурами Т. Г. Морщаковой, Э. М. Аметистова и В. Д. Зорькина. Он также предлагал провести телемарафон (теледебаты) на российском телевидении с участием кандидатов в судьи Конституционного Суда и рекомендовать «Российской газете» ввести специальную рубрику: «Говорят кандидаты на посты судей Конституционного Суда».

V (внеочередной) Съезд народных депутатов продолжил свою работу 28 октября 1991 г., в начале которой Президент Российской Федерации Б. Н. Ельцин описал социально-экономическую и политическую ситуацию и представил программу преодоления системного кризиса, вызванного, в том числе, последствиями ГКЧП. Затем Съезд приступил к основному вопросу повестки — выборам Председателя Верховного Совета РСФСР. В ходе краткого обмена мнениями в список кандидатур были включены Р. И. Хасбулатов, И. В. Константинов, Ю. Б. Слободкин и С. Н. Бабуринов. На утреннем заседании 29 октября председатель счетной комиссии Р. З. Чеботаревский огласил протокол об избрании Председателем Верховного Совета РСФСР Р. И. Хасбулатова, который, не откладывая, предложил приступить к решению вопроса о Конституционном Суде, напомнил народным депутатам о списке кандидатов в судьи; сообщил, что весь список прошел необходимые стадии обсуждения, и лично у него нет оснований не доверять коллегам, которые провели тщательную работу. Затем заместитель председателя комитета по законодательству М. А. Митюков назвал кандидатов по списку, который он впервые огласил 17 июля¹⁶.

Отдельные депутаты задавали вопросы по конкретным кандидатурам и по списку в целом. Так, Е. К. Пудовкин просил уточнить, почему в списке нет В. К. Варова, которого вносил Президент РСФСР, из ответа М. А. Митюкова следовало, что эта кандидатура не получила достаточного числа голосов в комитетах Верховного Совета. Депутат С. Н. Иванов высказал сомнения в демократичности процедуры отбора кандидатов, поскольку в обсуждении не участвовал Комитет по вопросам работы Советов, и, кроме того, нет никого от Свердловского юридического института. Р. З. Чеботаревский, выразил свое и мнение некоторых депутатов, которые полагали, что в списке неоправданно много (14 из 23) кандидатов из Москвы. Ф. Ш. Арсланова сетовала, что в нем нет таких известных специалистов по

конституционному праву, как профессора Б. А. Страшун, Л. С. Мамут, В. Я. Кикоть, а также депутатов С. Н. Бабурина и Б. А. Золотухина. В. Г. Степанков (депутат, Генеральный прокурор Российской Федерации) настаивал на том, что «нет смысла сводить состав Конституционного Суда к специалистам только в области конституционного права. Мы дали возможность Конституционному Суду заниматься вопросами и правоприменительной практики, поэтому там должны быть специалисты всех отраслей права, в том числе и практические работники правоохранительных органов, без которых это будет просто голое теоретизирование, а не разрешение вопросов в Конституционном Суде». Депутат Н. А. Павлов усомнился в объективности кандидата А. И. Казанника, который в одном из выступлений заявил: «Что сказать о рядовых коммунистах? В Уголовном кодексе есть статья 77 о бандитизме, в которой говорится, что состав преступления существует уже с момента вступления в банду и даже рядовые коммунисты несут ответственность за преступную деятельность своего руководства»¹⁷.

Съезд решил заслушать присутствующих кандидатов в судьи Конституционного Суда, представив каждому равное время для выступления и ответов на вопросы. Сегодня, по прошествии значительного времени, хотелось бы обратить внимание на выступления двух кандидатов — В. Д. Зорькина и Б. С. Эбзеева. Их видение стоящих перед Конституционным Судом и конституционным правосудием задач, как представляется, сохраняет актуальность и в настоящий момент. Так, В. Д. Зорькин отметил: «Как вам прекрасно известно, в книге книг сказано: «Не судите, да не судимы будете». Переосмысливая это изречение, я бы хотел сказать, что Конституционный Суд, на мой взгляд, не должен быть органом, который стоит над всеми и вся. Он — хранитель Конституции, а в Конституции заложены рамки самой государственности общества, права человека. И я думаю, что с этой точки зрения Конституционный Суд должен быть определенным помощником, быть на равных с законодательной и исполнительной властями. Только вместе они смогут обеспечивать подлинно правовую основу, в том числе и в сегодняшней чрезвычайной кризисной ситуации. Крен в любую сторону приведет к деспотизму. Этого не хотелось бы»¹⁸. Б. С. Эбзеев говорил: «...на мой взгляд, Конституционный Суд подстерегают очень серьезные опасности, особенно теперь. И, может быть, самая большая опасность заключается именно в том, что Конституционный Суд может оказаться в услужении у политики и политиков. Если Конституционный Суд этого избежит (я на это очень надеюсь), то сможет эффективно выполнять свои функции, станет важным элементом механизма саморегуляции нашего общества, станет, я бы сказал, важным фактором стабилизации и нормального функционирования всего нашего общественного организма»¹⁹.

Всего была рассмотрена 21 кандидатура²⁰. Более 529 голосов, необходимых для избрания судьей Консти-

¹⁴ Комитеты и комиссии Верховного Совета рассмотрели и по разным основаниям отклонили кандидатуры В. К. Варова — председателя подкомитета Верховного Совета РСФСР, Г. А. Гаджиева — председателя комиссии Верховного Совета Дагестанской ССР, В. Ф. Кириллова — председателя комиссии Тюменского облсовета, В. М. Корнукова — завкафедрой Саратовского юридического института, Г. В. Мальцева — заместителя руководителя кафедры АОН при ЦК КПСС, Миронова О. О. — проректора Поволжского социально-политического института, М. Е. Поспеевой — главного консультанта Верховного Суда РСФСР, М. Е. Петросяна — главного специалиста Комитета Верховного Совета РСФСР по правам человека, В. К. Самигуллина — доцента Башкирского государственного университета, А. М. Степанова — заведомо секретариата Верховного Совета Марий-Эл, Д. И. Табаева — заместителя председателя Президиума Верховного Совета Горно-Алтайской ССР, Ю. Д. Тимошенко — начальника отдела Прокуратуры РСФСР, Э. Г. Тучковой — профессора Московского юридического института, А. Г. Хавчаева — зав. кафедрой Дагестанского пединститута, М. М. Яковлева — председателя подкомитета Комитета Верховного Совета РСФСР.

¹⁵ Пятый (внеочередной) съезд народных депутатов. Стенографический отчет. Том 1. С. 538.

¹⁶ Там же. Том 2. С. 128.

¹⁷ Там же. Том 2. С. 133–136.

¹⁸ Там же. Том 2. С. 154.

¹⁹ Там же. Том 2. С. 191.

²⁰ Аметистов Э. М. и Федотов М. А. отсутствовали по уважительным причинам и вошли в бюллетень для тайного голосования, который был составлен в алфавитном порядке.

туционного Суда, набрали 10 кандидатов: Э.М. Аметистов («Объединенная фракция»), Н.В. Витрук (фракция «Смена»), Н.Т. Ведерников (фракция «Россия»), В.Д. Зорькин (фракция «Коммунисты за демократию»), Т.Г. Моршак (фракция «Беспартийные»), В.И. Олейник (Комитет Верховного Совета РСФСР по свободе совести), Ю.Д. Рудкин (фракция «Россия»), Н.В. Селезнев (Коллегия Прокуратуры РСФСР), О.И. Тиунов (фракция «Коммунисты России») и Б.С. Эбзеев (автономные образования)²¹.

На следующий день М.А. Митюков от имени Председателя Верховного Совета РСФСР повторно внес кандидатуры М.А. Федотова, Г.Е. Быстрова, А.Л. Кононова, Ю.П. Слободчикова, В.О. Лучина, а также В.К. Самигуллина и Г.А. Гаджиева, которые не набрали необходимого числа голосов при обсуждении в комитетах и комиссиях Верховного Совета. Все эти кандидаты были включены в список для электронного тайного голосования, в результате которого 529 голосов набрал В.О. Лучин. Депутат В.Б. Исаков высказал сомнение в его избрании, полагая что для этого необходимо 531 голос, но председатель счетной комиссии разъяснил, что такое число составляет именно 529 голосов.

Избранных 11 судей было недостаточно, чтобы Конституционный Суд имел кворум и мог начать работу. Р.И. Хасбулатов обратился к Съезду: «...если мы не выберем хотя бы одного судью, у нас могут быть срывы в работе. Поэтому я, пользуясь конституционным правом, хочу предложить кандидатуры А.Л. Кононова, М.А. Федотова, Г.А. Гаджиева — людей, набравших наибольшее количество голосов»²². В итоге Г.А. Гаджиев и А.Л. Кононов были избраны, и Председатель Верховного Совета предложил закончить выдвижение, с тем чтобы доизбрать еще двух судей на следующем Съезде.

Избранных судей привели к присяге, и те из них, кто был народным депутатом (Н.Т. Ведерников, А.Л. Кононов, В.И. Олейник, Ю.Д. Рудкин, О.И. Тиунов), сложили депутатские полномочия. Формирование Конституционного Суда состоялось. В тот же день прошло его первое организационное заседание. Председателем Конституционного Суда был избран В.Д. Зорькин, заместителем Председателя — Н.В. Витрук, а секретарем — Ю.Д. Рудкин.

Рассматривать дела Конституционный Суд начал лишь с января 1992 г., поскольку не имел ни помещения, ни иной материальной базы, пока не разместился в нескольких кабинетах 19-го этажа в здании Верховного Совета на Краснопресненской набережной.

На первых порах своей деятельности Конституционному Суду РСФСР было довольно трудно быть в стороне от происходивших в стране политических событий. В силу прямых предписаний Закона о Конституционном Суде РСФСР (ч. 2 ст. 74) он был наделен правом по своей инициативе давать заключения о соответствии Конституции РСФСР действий и решений Президента, иных высших должностных лиц РСФСР. Согласно п. 6 ч. 1 ст. 21 того же закона Председатель Конституционного Суда в случаях, не терпящих отлагательства, в особенности угрожающих невосполнимым ущербом, мог направлять соответствующим государственным органам и должностным лицам требования о приостановлении действия нормативных актов до рассмотрения дел Конституционным Судом РСФСР.

27 июня 1992 г. в «Российской газете» было опубликовано Заявление Конституционного Суда «Конституционный строй под угрозой», в котором он выразил озабоченность усилением противостояния политических сил, недопустимой пассивностью органов власти,

колоссальной задолженностью государства по зарплате, превращением приватизации в расхищение собственности и проблемой целостности России, призвав всех строго соблюдать Конституцию и законы, а должностных лиц государства — исполнять свои обязанности.

5 марта 1993 г. Конституционный Суд направил Верховному Совету послание. В нем Суд констатировал кризисное состояние конституционной законности, вызванное не столько несовершенством самой Конституции, сколько игнорированием ее положений государственными властями и их представителями. Основной угрозой конституционному строю были названы усилившаяся конфронтация законодательной и исполнительной властей и превышение каждой из них своих полномочий. Одновременно Суд выразил тревогу по поводу неисполнения государством своих обязательств перед гражданами; медлительности федеральных и поспешности региональных властей в преобразовании федеративных отношений; заключения в рамках СНГ договоров, противоречащих внутреннему законодательству, без предоставления их на ратификацию. Наряду с этим он предложил пересмотреть и некоторые положения Закона о Конституционном Суде: сократить кворум; образовать палаты для рассмотрения индивидуальных жалоб; предоставить право обращения в Суд не каждому из народных депутатов РСФСР, при том что было их больше тысячи, а группе количеством не менее 50 подписавшихся.

20 марта 1993 г. Президент Российской Федерации выступил по телевидению и объявил, что он подписал указ о введении «особого порядка управления» до преодоления кризиса власти. В 2 часа 30 минут 21 марта Конституционный Суд по инициативе двух своих коллег и по запросу Верховного Совета РСФСР приступил к рассмотрению действий и решений Президента Российской Федерации и 23 марта принял заключение, которым ряд положений президентского обращения Суд признал не соответствующими Конституции РСФСР.

Вместе с тем, несмотря на упомянутые непростые условия начального периода деятельности, Конституционным Судом было рассмотрено около трех десятков дел. Не соответствующими Конституции Российской Федерации полностью или частично были признаны два постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации, шесть законов и постановлений Верховного Совета, восемь указов Президента, два постановления Совета Министров — Правительства Российской Федерации, четыре акта высших органов государственной власти республик в составе Российской Федерации. Кроме того, было дано два заключения на действия и решения Президента Российской Федерации²³.

Анализ рассмотренных дел и принятых по ним решений наглядно показывает, что Конституционный Суд последовательно защищал и отстаивал конституционный принцип разделения властей как основу организации и деятельности правового государства, их самостоятельность и независимость в пределах собственной компетенции и полномочий, подчеркивая необходимость их взаимодействия, взаимного контроля и уравнивания при ответственности за свои решения и действия. Так, по Закону РСФСР от 22 ноября 1991 г. «О внесении изменений и дополнений в статью 3 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» Антимонопольный комитет Российской Федерации был выведен из структуры исполнительной власти и перешел в подчинение Верховному Совету, получившему право назначать председателя этого комитета. Рассмотрев дело по ходатайству

²¹ В скобках указаны инициаторы выдвижения.

²² Пятый (внеочередной) съезд народных депутатов. Стенографический отчет. Том 2. С. 239.

²³ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39. С. 3597.

Президента России, Конституционный Суд признал это изменение закона не соответствующим Конституции на том основании, что Верховный Совет Российской Федерации вмешался в компетенцию исполнительной власти с нарушением принципа разделения властей²⁴.

С другой стороны, Суд не оставался безучастным к превышению полномочий исполнительной власти, ее вмешательству в законодательную и судебную сферы. Это прежде всего относится к указам Президента Российской Федерации от 19 декабря 1992 г. «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР», от 23 и 25 августа и от 6 ноября 1991 г. по так называемому делу КПСС и КП РСФСР²⁵.

Наряду с этим Конституционный Суд сыграл весьма важную роль и в формировании России как федеративного государства: более трети его решений того времени касались федеративных отношений, способствуя реализации Федеративного договора от 31 марта 1992 г. Не стоит забывать и о том, что в условиях перехода к рыночной экономике в постановлениях от 9 июня 1992 г. и от 31 мая 1993 г. Суд сформулировал универсальную правовую позицию в защиту равноправия участников договорных отношений.

Оправдало себя и «Рассмотрение дел о конституционности правоприменительной практики» по правилам главы 3 раздела 3 Закона о Конституционном Суде. В постановлениях от 21 апреля 1993 г., от 19 и от 27 мая 1993 г. Суд встал на защиту прав российских граждан на свободу слова (печати) и на референдум; в постановлениях от 30 ноября 1992 г. и от 12 февраля 1993 г. — права на объединение в партии и политические движения. В его производстве того времени были и другие ходатайства, жалобы, но рассмотреть их Суд уже не смог в силу имевших резонансное значение событий марта, сентября — октября 1993 г.

Как известно, Президент Российской Федерации Указом от 21 сентября 1991 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» прекратил осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов и Верховным Советом Российской Федерации, а Конституционному Суду предложил не проводить заседаний до начала работы Федерального Собрания. В тот же день Конституционный Суд вынес Заключение, в котором констатировал, что Указ и Обращение Президента Российской Федерации к гражданам России от 21 сентября 1991 г. не соответствуют Конституции Российской Федерации и «служат основанием для отрешения Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина от должности или приведения в действие иных специальных механизмов его ответственности в порядке статьи 124-10 или 126-6 Конституции Российской Федерации». Заключение было принято 9 голосами; четверо судей голосовали «против», заявив при том особое мнение. Верховный Совет также констатировал прекращение полномочий Президента и переход его полномочий к вице-президенту Российской Федерации.

Последним, что сделал Конституционный Суд «первого состава» в публичном заседании, было провозглашение 30 сентября Постановления по делу о проверке Закона Кабардино-Балкарской Республики от 18 мая 1993 г. «О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике» и Постановления Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики от 22 июля 1993 г. «О порядке и сроках проведения выборов судей Кабар-

дино-Балкарской Республики». Это дело было начато 21 сентября по ходатайству исполняющего обязанности Председателя Верховного Суда РСФСР, и Конституционный Суд признал в итоге ряд оспоренных положений неконституционными.

Противостояние Президента и Верховного Совета развивалось стремительно и непредсказуемо. Противоборствующие стороны отвергли предложение Председателя Конституционного Суда и представителей регионов о «нулевом варианте». Деятельность Конституционного Суда в этот сложный период получала неоднозначную оценку со стороны как законодательной, так и исполнительной власти. Да и в самом Конституционном Суде не наблюдалось единства; часть судей видела в принимаемых решениях и в действиях Председателя Суда меры избирательного реагирования. По мнению заместителя Председателя Н.В. Витрука, внутри состава Конституционного Суда наметился явный раскол, в том числе в его руководстве. Судьи, проголосовавшие против заключения Конституционного Суда о неконституционности Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и его Обращения к гражданам 21 сентября 1993 г. как основания для отрешения Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина от должности или приведения в действие иных специальных механизмов его ответственности в порядке, предусмотренном Конституцией Российской Федерации, объявили о своем отказе участвовать в заседаниях Конституционного Суда впредь до принятия новой Конституции Российской Федерации и начала работы Федерального Собрания, т.е. до реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г.²⁶

29 сентября 1993 г. судьи Н.В. Витрук и Э.М. Аметистов заявили об отказе участвовать в заседаниях, утверждая, что «Суд не оправдывает своего назначения как органа правосудия, превратившись в политическую силу, которая выступает на одной из противоборствующих сторон». В интервью газете «Куранты» Н.В. Витрук заявил, что если такой отказ последует еще от одного из судей, то Суд лишится кворума и не сможет проводить заседания. Полномочия этих судей были приостановлены 30 сентября «до отпадения оснований к их приостановлению»; одновременно были приостановлены и полномочия судьи А.Л. Кононова в связи с его болезнью.

В ночь на 3 октября Конституционный Суд приступил к рассмотрению действий и решений высших должностных лиц законодательной и исполнительной власти, но дать им оценку по существу не смог, поскольку нельзя было получить необходимые документы из заблокированного Дома Советов. Судья В.И. Олейник, принимавший по поручению Суда с 1 сентября участие в переговорном процессе противоборствующих сторон, передал им соответствующий запрос, но получить на него ответ было не суждено. Начались неконтролируемые столкновения, остановились переговоры, проходившие в Свято-Даниловом монастыре при посредничестве патриарха Алексия II, и больше стороны не встречались. Противостояние исполнительной и законодательной властей трагически завершилось 3–4 октября 1993 г. Парламент России, учредивший институт президентства и положивший начало коренным преобразованиям, прекратил существование и юридически, и фактически.

5 октября Конституционный Суд сделал заявление о том, что в сложившейся правовой ситуации он не мо-

²⁴ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1993. № 2–3. С. 13–21.

²⁵ Пятый (внеочередной) съезд народных депутатов. Стенографический отчет. № 4–5. С. 2–64.

²⁶ Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 годы). М., 2001. С. 22–23. С таким суждением вряд ли можно согласиться. Разве раскалывает судебный орган голосование против его решения четырех судей, заявляющих при этом особое мнение? Разве не в таком «расколе» всегда действует, например, Верховный Суд США, зачастую принимая большинство своих решений с перевесом пятью голосами против четырех.

жет рассматривать дела по проверке конституционности нормативных актов и международных договоров, но намерен принимать решения по индивидуальным жалобам. На следующий день В.Д. Зорькин заявил о сложении полномочий Председателя Конституционного Суда ввиду невозможности их исполнять в сложившихся условиях. Ряд судей требовали прекратить его полномочия и в качестве судьи, но это предложение не было поддержано судебским большинством.

Под вопрос было поставлено и само существование Конституционного Суда. В Указе от 7 октября 1993 г. № 1612 «О Конституционном Суде Российской Федерации» Президент утверждал, что Суд «оказался в глубоком кризисе. Дважды в течение 1993 г. он своими поспешными действиями и решениями ставил страну на грань гражданской войны. Но когда угроза гражданской войны становилась реальной, Конституционный Суд бездействовал». Из того же указа следовало, что из органа конституционного правосудия Суд превратился в орудие политической борьбы, представляющее «исключительную опасность для государства». В силу этого Президент констатировал «невозможность деятельности Конституционного Суда в неполном составе», предписал не созывать его заседания до принятия новой Конституции Российской Федерации и определил Федеральному Собранию задачу рассмотреть как первоочередной вопрос об организационно-правовой форме осуществления конституционного правосудия в России.

Все это означало, по сути, приостановление правосудной деятельности Конституционного Суда, хотя исполняющий обязанности председателя Конституционного Суда Н.В. Витрук и утверждал, что указом лишь «констатировалось временное прерывание заседаний Конституционного Суда Российской Федерации по рассмотрению конкретных дел, а не его деятельности или самого его существования»²⁷. Указом Президента исполняющему обязанности Председателя Конституционного Суда было предложено лишь обеспечить деятельность судей и аппарата по подготовке предложений об организационно-правовых формах осуществления конституционного правосудия в Российской Федерации, включая возможность создания конституционной коллегии в составе Верховного Суда Российской Федерации, а также подготовку необходимых материалов для последующего рассмотрения Конституционным Судом.

19 октября 1993 г. прошло заседание Научно-консультативного совета при Конституционном Суде Российской Федерации с участием видных ученых — специалистов в области теории права, конституционного и других отраслей права, на котором был обстоятельно проанализирован опыт работы российского Конституционного Суда с его успехами и недостатками, приняты обобщения практики иностранных органов конституционного правосудия, учтены достижения отечественной и зарубежной науки. Его материалы легли в основу разработки концепции и главных положений будущего закона о Конституционном Суде Российской Федерации. Судьи Конституционного Суда использовали их при подготовке своих предложений, которые были направлены Президенту с обоснованием необходимости сохранить специализированное конституционное правосудие.

На заседаниях Комиссии Конституционного совещания по доработке проекта российской Конституции неоднократно обсуждали будущее Конституционного Суда: остаться ли ему самостоятельным институтом или же передать конституционный контроль в коллегию Верховного Суда. Постоянный участник этих заседаний Б.С. Эбзеев вспоминал, что, несмотря на поддержку

предложения о создании Конституционной коллегии некоторыми представителями Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда и Министерства юстиции Российской Федерации, большинство членов указанной комиссии во главе с ее председателем С.А. Филатовым отвергли эту идею. Институт конституционного контроля был сохранен. Референдум 12 декабря 1993 г. конституировал самостоятельность Конституционного Суда, хотя его компетенция, порядок формирования и численный состав были существенно изменены.

Судьи Конституционного Суда испытывали серьезное давление извне, но и в Суде обстановка оставляла желать лучшего. Иные из них не только упрекали коллег в политических пристрастиях, но и предлагали довольно жесткие меры. Так, 1 декабря 1993 г., когда Н.Т. Ведерников, Ю.Д. Рудкин и Н.В. Селезнев отсутствовали по разным уважительным причинам, в повестку рабочего заседания поступил вопрос о приостановлении полномочий судей В.Д. Зорькина и В.О. Лучина за их участие в политической деятельности. Полномочия В.Д. Зорькина собирались приостановить за критику президентского проекта Конституции, а В.О. Лучина — за то, что его включили в избирательный список Аграрной партии, при том что еще 15 ноября он письменно отказался баллотироваться, и в список его внесли на этапе, когда согласие самого лица на это не требовалось. Процедура приостановления полномочий была сомнительной и напоминала избирательное применение правил «по ситуации». По мнению Б.С. Эбзеева, двое из восьми судей не заполнили при голосовании бюллетени, т.е. не голосовали, а потому решение не получило большинства голосов.

24 декабря 1993 г. Президент Российской Федерации, издав Указ № 2288 «О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации», признал ряд законов, в том числе о Конституционном Суде, недействующими. 25 декабря 1993 г. Указом «О замещении вакантных должностей федеральных судей» он рекомендовал Совету судей Российской Федерации провести Всероссийский съезд судей и до 31 марта 1994 г. выдвинуть кандидатов на вакантные должности судей Конституционного Суда; одновременно Министерству юстиции было поручено к тому же сроку подготовить свой список кандидатов. При этом Президент постановил учесть решение Конституционного Суда о приостановлении полномочий судей В.О. Лучина и В.Д. Зорькина, которые были восстановлены в своих полномочиях, соответственно, 13 и 25 января 1994 г.

29 января 1994 г. Конституционный Суд по праву законодательной инициативы, предусмотренному ст. 104 новой Конституции, представил в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Прохождение законопроекта было сложным — Государственная Дума дважды его рассматривала и не приняла в первом чтении. По словам исполняющего обязанности председателя Суда Н.В. Витрука, «законопроект стал заложником в борьбе партийных фракций Государственной Думы за право быть представленными своими представителями в составе Конституционного Суда»²⁸. Была создана рабочая (согласительная) группа, которая проделала значительную работу по обобщению и реализации замечаний и предложений депутатов, Совета судей Российской Федерации и других органов и должностных лиц.

Все же 24 июня 1994 г. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» был принят Государственной Думой;

²⁷ Витрук Н.В. Указ. раб. С. 25.

²⁸ Там же. С. 36.

Совет Федерации одобрил его 12 июля; 21 июля Президент России этот закон подписал; он был опубликован и вступил в силу 23 июля 1994 г., став первым федеральным конституционным законом в истории России.

Однако само по себе его принятие не возобновило деятельность Конституционного Суда — в силу п. 3 переходных положений Конституционный Суд мог избрать Председателя, заместителя Председателя, судью-секретаря и сформировать палаты лишь после его формирования в полном составе. III (внеочередной) Всероссийский съезд судей 25 марта 1994 г. выдвинул 12 кандидатов, из которых 6 предложил Верховный Суд Российской Федерации; другие 6 были названы региональными судебскими конференциями.

Коллегия Министерства юстиции Российской Федерации также выдвинула 12 кандидатов. Ученый совет Института государства и права Российской академии наук, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации предложили свои кандидатуры. Пыталась выдвинуть 7 кандидатов и Государственная Дума, но никто из них не получил ее поддержки.

Из всех предложенных претендентов Совет по кадровой политике при Президенте Российской Федерации рекомендовал 18 кандидатур; 6 октября 1994 г. Президент направил Совету Федерации список ровно из 6 кандидатов на 6 вакантных должностей судей Конституционного Суда. В их число вошли М.А. Краснов, М.А. Митюков, В.М. Савицкий, В.А. Туманов, О.С. Хохрякова и В.Г. Ярославцев, а 24 октября по ним прошло тайное голосование. Его результаты стали известны на следующий день — по большинству голосов судьями были назначены В.Г. Ярославцев, В.А. Туманов и О.С. Хохрякова.

На оставшиеся 3 вакансии Президент Российской Федерации 3 ноября внес на рассмотрение Совета Федерации 5 кандидатур, в числе которых повторно были представлены М.А. Краснов и В.М. Савицкий, а также Р.Т. Биктагиров, Ю.М. Данилов и Ю.Х. Калмыков. По сложной системе голосования судьей был назначен Ю.М. Данилов. Затем 6 декабря Совет Федерации рассмотрел кандидатуры С.Е. Вицина и В.Г. Стрекозова. Судьей Конституционного Суда был назначен В.Г. Стрекозов. 16 декабря 1994 г. и 17 января 1995 г. Совет Федерации дважды рассмотрел и отклонил кандидатуры Р.М. Цивилева. Наконец, 2 февраля Президент внес кандидатуры М.В. Баглая и А.Б. Венгерова, и 7 фев-

ля судьей был назначен М.В. Баглай. В итоге Конституционный Суд был сформирован в полном составе из 19 судей.

13 февраля 1995 г. В.А. Туманов был избран Председателем Конституционного Суда, заместителем Председателя — Т.Г. Морщакова, а судьей-секретарем — Ю.Д. Рудкин. 14–20 февраля Конституционный Суд сформировал состав палат; 1 марта принял Регламент и тем самым положил начало своей деятельности в обстановке заново учрежденного конституционного строя России, базирующегося на народовластии как основе государства, федерализме, государственном суверенитете, правах и свободах человека как высшей ценности, верховенстве права, политическом плюрализме, разделении властей, многообразии форм экономической деятельности.

Прошли годы. Конституционный Суд Российской Федерации пополнился новыми людьми, пришедшими на смену ушедшим в отставку судьям, и, к сожалению, понес безвозвратные потери. Ушли из жизни Э.М. Аметистов, В.И. Олейник и Н.В. Витрук, стоявшие у истоков российского конституционного правосудия. Ушел и В.А. Туманов, талантливый ученый, который в 1995 г. стал Председателем возобновленного Конституционного Суда.

Впоследствии председателем Конституционного Суда избирался М.В. Баглай, заместителем Председателя — В.Г. Стрекозов, а судьей-секретарем — Н.В. Селезнев и Ю.М. Данилов. С февраля 2003 г. по настоящее время Конституционный Суд Российской Федерации возглавляет В.Д. Зорькин. Его заместителями продолжительное время являются О.С. Хохрякова и С.П. Маврин.

Перед Конституционным Судом стоят, как и прежде, сложные задачи большой государственной важности. Не случайно В.Д. Зорькин, выступая с лекцией «Конституционная юстиция на переходном этапе исторического развития России» 17 мая 2016 г. во время конференции, приуроченной к 25-летию Конституционного Суда Российской Федерации и проходившей в рамках VI Петербургского международного юридического форума, подчеркнул: «Мы находимся в переходном этапе своего развития. Россия еще не взяла правовой барьер, было бы трудно надеяться на это после тысячелетних стереотипов, в которых закон и право отнюдь не на первом месте, а главный принцип был «давайте жить по правде, а не по закону».

Table of Contents

25th Anniversary of the Constitutional Court of the Russian Federation

Valery ZORKIN. A Quarter of a Century on the Guard of the Constitution

On the eve of the 25th anniversary of the Constitutional Court of the Russian Federation on the Court's website there have been posted answers of the President of the Constitutional Court, Mr V.D. Zorkin on matters related to the Court's activities, execution of its decisions, relations between the Constitutional Court and the ECtHR and the possibility for citizens to use the constitutional justice for the restoration of their rights etc. Taking into account significance of the responses, the editorial board of the «Journal of Constitutional Justice» decided to publish them in the journal's issue dedicated to the remarkable date in the activities of the supreme body of judicial constitutional control in our country.

Keywords: the Constitution of the Russian Federation, the Constitutional Court of the Russian Federation, constitutional justice, constitutional rights of citizens.

ZORKIN Valery Dmitrievich — President of the Constitutional Court of the Russian Federation, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

Contacts: vzor@ksrf.ru

Alexandr KONOVALOV. The Monitoring of Enforcement of the Constitutional Court of the Russian Federation decisions as an Element of the System of Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

The article considers the issue of enforcement of the Constitutional Court of the Russian Federation decisions and the significance of its monitoring for the protection of human rights and fundamental freedoms regime. The definition of monitoring is discussed in a detail; much attention is given to the nature and the aim of this monitoring as a mechanism which allows assessing viability of the legal system and duly drafting proposals for improvement of the Russian legislation. The author stresses the need for engaging of the wide range of participants in law enforcement monitoring. The article gives a detailed analysis of enforcement of the Constitutional Court of the Russian Federation decisions from 1996 to 2016. In conclusion the author notes the positive dynamics in the sphere of enforcement of the constitutional control authority's decisions.

Keywords: the Constitution of the Russian Federation, the Constitutional Court of the Russian Federation, constitutional justice, constitutional rights of citizens, fundamental freedoms.

KONOVALOV Alexandr Vladimirovich — Minister of Justice of the Russian Federation, PhD

Contacts: through editor

Andrey KLISHAS. The Constitutional Court as a Guarantor of Sustainable Development of Russian Statehood

The article provides a theoretical basis and analysis of the amendments to the Federal Constitutional Law on the Constitutional Court, establishing a monitoring mechanism of the Constitutional Court regarding the possibility of enforcing the decision of an inter-State body on the protection of human rights and freedoms.

Keywords: the Constitution of the Russian Federation, the Constitutional Court of the Russian Federation, implementation of decisions of an intergovernmental body, the Venice Commission.

KLISHAS Andrey Alexandrovich — Chairman of the Committee on Constitutional Legislation and State-Building of the Council of the Federation of the Russian Federation, Doctor of law, Professor

Contacts: through editor

Taliya KHABRIEVA. Legal Science and Development of Constitutional Justice

The article accumulated the experience of Russia and foreign countries to outline the stages of formation and role of constitutional justice for the steady and ongoing state and public development as well as for further evolution of the legal science along the way to perfection of doctrine research in the field of constitutional law. It specifically focuses on the role of the Constitutional Court of the Russian Federation in formulating the contemporary science understandings of constitutional control and supervision, also maintenance of constitutional law and order.

The article outlines theoretical problems in the development of national constitutional justice, the needs in developing the system of sources of law which shall take into account new ways of law-making, along with the discussion relating to the status of decisions and legal positions adopted by the Constitutional Court of the Russian Federation; The author draws attention to the importance of the use of said potential and direct impact thereof on federal legislation against the background of further continued process of constitutionalisation.

The new challenges facing constitutional justice are subject to analysis, specifically those that are connected with the creation of the Euro-Asian economic union (EAEU) perspectives of Euro-Asian integration which calls for an objective analysis of the role to be played by constitutional justice to ensure stability of integration processes.

The author suggests to put on a system basis all further theoretical views and generalization of practical experience in the sphere of consolidation of constitutional order in the Russian Federation and growth of scientific potential with regard to the phenomenon of constitutional justice.

Keywords: Doctrine of constitutional justice, constitutional control, constitutional justice, foreign concepts of dissemination of constitutional justice (the ideological concept, the concept of coordination, the concept of political relevance, the concept of globalization), role and place of the Constitutional Court of the Russian Federation in the Russian legal system, overcoming of conceptual stereotypes, decisions and legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, constitutional justice and Eurasian integration.

KHABRIEVA Taliya Yarullova — Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Academician of the Russian Academy of Sciences, doctor of Law, professor, Honored Jurist of the Russian Federation, Honored Jurist of the Republic of Tatarstan, Member of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission of the Council of Europe)

Contacts: office@izak.ru

Alexandr VERSHININ. The Constitutional Court of the Russian Federation and the Right of Access to Information: a Common History

The article analyses legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation in the field of subjective rights concerning information. Using concrete examples the author proves the thesis that in the course of its activity the Constitutional Court has repeatedly formulated legal positions on the Information Law, providing a significant impact to the improvement and application of information legislation, the development of practice and theory of the constitutional right to information.

Keywords: the Constitution of the Russian Federation, the Constitutional Court of the Russian Federation, the right to information, information law.

VERSHININ Alexandr Pavlovich — Director General of the Presidential Library, Doctor of Law, Professor

Contacts: through editor

Mikhail BARSCHEVSKY. Who is the Strongest in the World?..

The article discusses the issue of importance of the legal positions of the Constitutional Court as a special source of law and its role in determination of the direction of legislative developments.

Keywords: Constitutional Court, the legal position, the source of law.

BARSCHEVSKY Mikhail Yurevich — Plenipotentiary representative of the Government of the Russian Federation to the Constitutional Court of the Russian Federation and the Supreme Court of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

Contacts: through editor

Nikolay SELEZNEV. At the Origins of the National Constitutional Justice: How it Was...

The article discusses the history of the adoption of the first Russian Law on the Constitutional Court and the formation of the first composition of the constitutional judges. It also highlights the practice of constitutional justice on the initial stage of its development.

Keywords: the Supreme Council, the President of the Russian Federation, the Constitutional Court of the Russian Federation, candidates for constitutional judges, the Law on the Constitutional Court of the Russian Federation.

SELEZNEV Nikolay Vasilievich — Retired Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, PhD

Contacts: through editor