

ИСТОРИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В.В. БАЛЫТНИКОВ,
советник Конституционного Суда Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Говоря об истории Конституционного Суда Российской Федерации¹, необходимо иметь в виду, что российский орган конституционного правосудия начинался не «с нуля» и возник не на пустом месте. Идея создания специализированного органа, ответственного за обеспечение соблюдения Основного закона страны, была впервые воплощена еще в 1988 году, когда в статью 125 Конституции СССР были внесены изменения и дополнения, закреплявшие создание Комитета конституционного надзора СССР.

21–23 декабря 1989 года Второй Съезд народных депутатов СССР принял закон «О конституционном надзоре в СССР» и избрал председателя и заместителя председателя ККН. 25 других членов комитета Съезд поручил избрать Верховному Совету, который 26 апреля 1990 года избрал 19 из них.

За 18 месяцев своей работы ККН принял такие важнейшие решения, как признание неконституционности разрешительного порядка прописки, а также неконституционности применения неопубликованных нормативных актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан. Однако уже в декабре 1991 года, в связи с распадом СССР, союзный Комитет конституционного надзора прекратил свое существование.

В Российской Федерации в ходе построения в начале 1990-х годов новой системы органов государственной власти предпочтение было отдано идее создания судебного органа конституционного контроля. Неудивительно, что уже 15 декабря 1990 года в Конституции РСФСР впервые появилось упоминание о Конституционном Суде. В поправке, которая была одобрена Вторым Съездом народных депутатов РСФСР, говорилось о том, что Конституционный Суд РСФСР должен избираться Съездом народных депутатов РСФСР и что порядок его деятельности должен быть установлен специальным законом.

Соответствующий Закон РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР» был утвержден Пятым Съездом народных депутатов РСФСР 12 июля 1991 года. На его основе 29–30 октября 1991 года Съездом были избраны 13 из 15 предусмотренных на тот период судей Конституционного Суда.

30 октября 1991 года состоялось первое рабочее совещание судей Конституционного Суда РСФСР, а уже через день первым Председателем

¹ Данный раздел написан с использованием материалов официального Интернет-портала, подготовленных А.Ж. Малышевой.

Судом был избран В.Д. Зорькин. 14 января 1992 года общероссийский орган конституционного правосудия впервые провел судебное заседание.

На этом заседании Суд рассмотрел дело о проверке конституционности Указа Президента РСФСР, которым предусматривалось объединение в один орган Министерства государственной безопасности и Министерства внутренних дел.

В Постановлении Конституционного Суда от 14 января 1992 года № 1-П-У по делу о проверке конституционности Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года № 289 «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР»¹ проверяемый акт был признан не соответствующим российской Конституции. Суд указал на то, что Президент, подписав этот указ, превысил свои полномочия. Также в постановлении Конституционного Суда говорилось о том, что разделение правоохранительных и специальных служб призвано обеспечить реальное народовластие и является одной из гарантий против попыток незаконного захвата власти.

Самым же длительным и массовым (по числу вовлеченных в него лиц) делом за всю историю Конституционного Суда стало дело о проверке конституционности указов Президента Российской Федерации, которыми он в августе 1991 года приостановил, а затем и прекратил деятельность Коммунистической партии и фактически объявил ее вне закона. Одновременно Конституционный Суд проверял и конституционность самих партий – КПСС и Коммунистической партии РСФСР.

По данному делу Судом было принято взвешенное, сбалансированное, подлинно миротворческое решение. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 1992 года № 9-П по делу о проверке конституционности указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года № 79 «О приостановлении деятельности коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 года № 90 «Об имуществе КПСС и коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 года № 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР»² признавалось, что сращивание партийных структур с государственной властью недопустимо, однако при этом рядовые члены партии были выведены из-под удара. Конституционный Суд указал на то, что запрета на исповедуемую ими идеологию в демократическом государстве быть не может, а следовательно, невозможен и запрет на объединение в организацию людей с соответствующими убеждениями.

И, наконец, решением, повлекшим за собой самые драматические последствия, стало признание Конституционным Судом противоречащим Конституции Указа Президента о роспуске Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. Соответствующее решение

¹ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 247.

² Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 11. Ст. 400.

было принято 5 октября 1993 года. На следующий день первый председатель Конституционного Суда В.Д. Зорькин ушел в отставку с занимаемой должности. А еще через день, 7 октября 1993 года, Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин своим указом фактически приостановил деятельность Конституционного Суда.

12 декабря 1993 года всенародным голосованием была принята новая Конституция Российской Федерации. Обновленные правовые основы деятельности Конституционного Суда были закреплены в ее статье 125. Подробное описание определяемой указанной статьей компетенции общероссийского органа конституционного правосудия содержится в разделе, посвященном статусу, компетенции и организации Конституционного Суда Российской Федерации. В настоящем же разделе имеет смысл отметить, что к принципиальным изменениям по сравнению с ранее действовавшим регулированием деятельности Конституционного Суда относилось следующее.

1. Конституционный Суд утратил право рассматривать дела по собственной инициативе, полномочия по оценке конституционности действий тех или иных лиц, а также деятельности политических партий. Подобного рода функции, по сути дела, отошли к судебным инстанциям общей юрисдикции. Соответствующий порядок принят во многих странах мира (хотя и принадлежность соответствующих полномочий органам конституционной юстиции не является редкостью для европейских государств).

2. Нормативно установленная численность судей Конституционного Суда Российской Федерации увеличилась с 15 до 19.

24 июня 1994 года Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла акт, ставший новой основой деятельности отечественной конституционной юстиции, – Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

12 июля за предложенную редакцию закона проголосовал Совет Федерации. 21 июля закон был подписан Президентом Российской Федерации, а 23 июля – опубликован и вступил в силу.

В начале февраля 1995 года Суд был полностью укомплектован (в его состав тогда вошли шесть новых судей). 13 февраля 1995 года вторым Председателем Конституционного Суда России был избран выдающийся отечественный правовед, ныне покойный Г.А. Туманов (два года спустя на смену ему пришел третий Председатель Конституционного Суда – М.В. Баглай). В первом квартале 1995 года в Суде был в полном объеме возобновлен процесс рассмотрения судебных дел.

Наиболее громким процессом, состоявшимся в Конституционном Суде в середине 1990-х годов, стал проходивший летом 1995 года процесс по делу о проверке соответствия Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов, связанных с восстановлением конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики (так

называемое чеченское дело). В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 года № 10-П по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 «Об основных положениях Военной доктрины Российской Федерации»¹ Суд указал, что Конституция Российской Федерации не предусматривает возможности одностороннего решения вопроса об изменении статуса субъекта Российской Федерации и о его выходе из состава России. Соответствующая правовая позиция суда, безусловно, сыграла определяющую роль не только в деле восстановления конституционного порядка в Чечне, но и в сохранении территориального и — в целом — государственного единства современной России.

Следует также отметить, что в 1995—2000 годах Конституционным Судом Российской Федерации было принято 12 постановлений о толковании Конституции Российской Федерации. В указанных актах были надлежащим образом разъяснены важнейшие конституционные положения, касающиеся статуса Президента России, правового положения субъектов Российской Федерации, законодательного процесса, взаимоотношений главы государства с палатами Федерального Собрания, системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, осуществления правосудия, процедуры внесения изменений в текст Конституции.

Кроме того, в этот период решениями Конституционного Суда Российской Федерации были посредством надлежащей конституционной оценки нормативных положений законодательства существенно скорректированы в духе защиты прав человека и гражданина многие базовые институты гражданского, гражданско-процессуального, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и других отраслей российского права.

Первое десятилетие XXI века стало временем постоянного совершенствования как законодательной основы, так и практических механизмов работы Конституционного Суда. Во многом эти процессы были связаны с изменениями, коснувшимися правовых реалий российского общества. Дело в том, что в современных условиях заявители, обращаясь в Конститу-

ционный Суд, как правило, в большинстве своем ходатайствуют о защите уже не только и не столько личных, сколько социально-экономических прав и свобод. А поскольку нарушения указанных прав и свобод при всем разнообразии их проявлений зачастую весьма схожи по сути, возникла необходимость распространения уже выработанных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации на новые дела, принимаемые им к производству. Это привело, в частности, к появлению такой категории активно принимавшихся в прошедшем десятилетии решений Конституционного Суда, как определения с позитивным правовым содержанием.

Указанное выше изменение содержательных аспектов принимаемых Конституционным Судом актов, разумеется, потребовало и определенного совершенствования внутренних механизмов его работы. Инициатором принятия и ведущим организатором процесса воплощения в жизнь соответствующих методологических решений стал первый Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин. 21 февраля 2003 года он вновь был избран Председателем Конституционного Суда, а впоследствии, 21 февраля 2006 года, а затем 20 февраля 2009 года, дважды переизбирался на этот пост.

Что касается собственно развития законодательства, регламентирующего вопросы организации и деятельности Конституционного Суда, то на протяжении последних десяти лет существенные поправки вносились в него пять раз (в 2001, 2005, 2007, 2009 и 2010 годах).

В январе 2001 года срок полномочий судей, назначенных на должность Советом Федерации Федерального Собрания нашей страны, был продлен с 12 до 15 лет. А в марте 2005 года в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» были внесены поправки, которые установили, что полномочия судьи Конституционного Суда перестали быть ограничены определенным сроком. Согласно новым положениям закона судьи исполняют свои полномочия со дня назначения на должность и до достижения ими 70-летнего возраста.

Наиболее же заметные для любого внешнего наблюдателя изменения законодательной основы осуществления конституционного правосудия имели место зимой 2007 года. Часть первая статьи 115 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», устанавливающая место постоянного пребывания Конституционного Суда, была изложена в следующей редакции: «Местом постоянного пребывания Конституционного Суда Российской Федерации является город Санкт-Петербург».

В связи с указанными изменениями в законодательстве Президент Российской Федерации своим Указом от 23 декабря 2007 года № 1740 «О месте постоянного пребывания Конституционного Суда Российской Федерации» по согласованию с Конституционным Судом Российской Федерации определил датой начала осуществления Конституционным

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3424.

Судом Российской Федерации конституционного судопроизводства в городе Санкт-Петербурге 21 мая 2008 года.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации стал единственным высшим федеральным органом государственной власти Российской Федерации, находящимся за пределами столицы России — города федерального значения Москвы. Здесь стоит отметить, что практика нахождения органов конституционного правосудия за пределами столичных городов достаточно широко распространена в современном мире. Так, Федеральный Конституционный Суд Германии находится в городе Карлсруэ, а Конституционный Суд Южно-Африканской Республики — в городе Йоханнесбурге. Вне столиц соответствующих государств размещаются также конституционные суды Чехии, Словакии и целого ряда других государств мира. При этом статус столиц упомянутых выше государств (равно как и статус столицы России) нисколько не размывается, поскольку для того чтобы считать столичный статус того или иного города затронутым, необходимо, чтобы большинство общегосударственных органов государственной власти находились в других городах данной страны. Так, в Германии высшие судебные органы федерального уровня рассредоточены по шести различным городам, но столичный статус Берлина считается абсолютно незатронутым таким распределением мест пребывания институтов судебной власти.

Некоторые специалисты в области конституционного правосудия в свое время высказывали опасения, что переезд Конституционного Суда из Москвы в Санкт-Петербург ослабит гарантии судебной защиты прав граждан. Однако в условиях современных коммуникаций местонахождение органа конституционного правосудия оказалось не столь принципиальным для обеспечения эффективной защиты прав обращающихся в него лиц. Кроме того, полностью сохранилась возможность подать обращения в Конституционный Суд через его представительство в Москве. Равным образом не оправдались и опасения, что перенос местопребывания Конституционного Суда станет определенным нарушением равноправия субъектов Российской Федерации — ведь конституционный статус, предметы ведения и полномочия российских регионов никоим образом не были (да и не могли быть) затронуты процессом перемещения Конституционного Суда в Санкт-Петербург.

Для Конституционного Суда Российской Федерации — первого размещенного в Санкт-Петербурге после 90-летнего перерыва высшего общероссийского органа государственной власти — были реконструированы и отреставрированы здание Правительствующего Сената, построенное в 1829–1835 годах по проекту выдающегося зодчего К. Росси, примыкающий к нему особняк графини Лаваль на Английской набережной и прилежащий к нему дом на соседней Галерной улице.

Восстановление (а по сути говоря — воссоздание) исторических и архитектурных памятников, в которых до 2006 года размещались фон-

дохранилища Российского государственного исторического архива, и превращение довольно сильно обветшавших зданий в подлинный храм конституционного правосудия оказалось весьма и весьма непростой задачей. Необходимо было полностью сохранить исторический облик нового места пребывания Конституционного Суда и одновременно оснастить его современными коммуникациями, системами связи, а также всеми иными атрибутами, необходимыми для надлежащего осуществления правосудия. Поэтому неудивительно, что реконструкция и реставрация предназначенного для Конституционного Суда комплекса зданий стала мероприятием подлинно государственного значения.

В ходе его проведения реставраторы сумели целиком и полностью воссоздать утраченные живописные композиции, чугунное художественное литье скульптур и горельефов, позолоту лестниц и парадных залов, световые фонари и орнаменты интерьеров, восстановить наборный паркет, росписи на стенах и потолках, полностью заменить поврежденные деревянные перекрытия. А затем, без сколь-либо серьезных изменений внешнего вида и внутренней планировки, отреставрированные исторические здания были успешно приспособлены для целей осуществления конституционного судопроизводства.

Благодаря оперативно и качественно проведенной реставрации и реконструкции 21 мая 2008 года Конституционный Суд Российской Федерации начал свою работу в комплексе исторических зданий Сената в центре Санкт-Петербурга.

Следующее совершенствование Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» произошло в июне 2009 года. Законодатель предусмотрел новый порядок назначения на должность Председателя Конституционного Суда и его заместителей, которых стало двое, так как вместо должности судьи-секретаря была введена вторая должность заместителя Председателя Конституционного Суда. Отныне и Председатель, и два его заместителя назначаются на свои должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Срок их полномочий составляет шесть лет, но по истечении этого срока они вновь могут быть назначены на занимаемые должности.

Одни из последних изменений Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» были приняты в ноябре 2010 года. В основном они затронули вопросы совершенствования процедуры конституционного судопроизводства. В частности, Конституционный Суд получил возможность, при определенных условиях, разрешать дела без проведения слушаний. Это позволит Суду сократить сроки рассмотрения целого ряда категорий дел, а следовательно — повысить оперативность и эффективность защиты нарушенных прав и свобод граждан Российской Федерации. Кроме того, поправки коснулись также совершенствования отдельных аспектов порядка обращения в Конституционный Суд и внутренней организации его деятельности. Новые положения закона вступили в силу 9 февраля 2011 года.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СТАТУС, КОМПЕТЕНЦИЯ, ПОРЯДОК ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, РЕШЕНИЯ

Предусмотренное ими создание законодательных механизмов распространения принимаемых Конституционным Судом решений на сходные правовые ситуации способствует дальнейшему укреплению ориентации отечественной конституционной юстиции на всемерное расширение сферы судебно-конституционной охраны прав и свобод человека. Используя указанные механизмы, Конституционный Суд Российской Федерации сможет еще более эффективно защищать закрепленные в Конституции Российской Федерации интересы граждан нашей страны.