

*Козулина Анастасия Сергеевна, студент,
ФГБОУ ВО «Липецкий государственный педагогический университет
имени П.П. Семенова-Тян-Шанского»*

ТЕНДЕНЦИИ ЭВОЛЮЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (1991 – 2020)

Аннотация: В статье прослеживаются этапы эволюции такого неотъемлемого атрибута современной российской правовой государственности, как конституционный контроль. Раскрываются обстоятельства создания Конституционного Суда Российской Федерации и основные тенденции изменения его роли в конституционно-правовом регулировании на протяжении 1991-2020 гг.. Особое внимание уделено изменению политического статуса института конституционного контроля, обусловленного внесением поправок в Конституцию РФ в 2020 г.

Ключевые слова: конституционный надзор, конституционный контроль, Конституционный Суд, конституционное правосудие, реформа, изменение статуса Конституционного Суда.

Annotation: The article traces the stages of evolution of such an integral attribute of modern Russian legal statehood as constitutional control. The circumstances of the creation of the Constitutional Court of the Russian Federation and the main trends in changing its role in constitutional and legal regulation during 1991-2020 are revealed. Particular attention is paid to the change in the political status of the institution of constitutional control, due to the amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020.

Keywords: constitutional control, constitutional Court, development trends, transformation, change of the Constitutional Court status.

Современное демократическое государство невозможно представить без развитой системы конституционного контроля, позволяющей проверять на соответствие Основному закону как действующее законодательство, так и любые решения, принимаемые органами власти. По своей сути, конституционный контроль – это способ проверки правовой системы государства на жизнеспособность и адекватность ожиданиям общества [8], который реализуют специализированные, независимые от других ветвей государственной власти, судебные (либо квази-судебные) органы. Несомненно, каждому современному государству необходимо иметь такой универсальный «аппарат настройки» и воздействия на право.

Обращаясь к истории российского конституционализма, стоит заметить, что в числе развитых стран мира Россия стала одной из последних, где появились органы конституционного контроля; т.е. произошло это относительно поздно. Но, как и в любом другом государстве, становление системы конституционного контроля в Российской Федерации имеет свои особенности. На протяжении нескольких десятилетий эволюции теоретических представлений и практической деятельности органов конституционного контроля сложились те тенденции развития системы, которые определяют ее современный облик.

Весь путь трансформации института конституционного контроля в России условно можно разделить на несколько этапов. Первый из них, пришедшийся на 1989 – 1991 годы, характеризуется созданием нового для страны атрибута государственной власти – Конституционный надзора, которого ранее в СССР не было. Соответствующая норма 1 декабря 1988 г. была внесена в текст действовавшей на тот момент Конституции СССР 1977 года. Согласно произошедшим изменениям, в стране был создан Комитет конституционного надзора, функции которого были контролирующими по своей природе. Соответственно сам орган судебным не признавался. В соответствии со статьей 124 Конституции СССР срок полномочий нового

органа устанавливался на 10 лет. В его состав входили председатель, его заместитель и 21 член, которых избирал Съезд народных депутатов СССР из числа наиболее авторитетных представителей юридического сообщества и политических деятелей.

Второй этап в развитии института конституционного контроля в стране начался в 1991 г. с разработки С.А. Пашиным проекта Закона о Конституционном Суде РСФСР. После внесения отдельных поправок 6 мая 1991 г. этот документ был принят. В соответствии с нормами нового Закона, Конституционный Суд признавался высшим судебным органом, в задачи которого входила защита конституционного строя. Новому судебному органу предписывалось осуществлять свою власть в форме конституционного судопроизводства [7]. Суду предстояло рассматривать дела о конституционности: 1) международных договоров России; 2) принимаемых в стране нормативных правовых актов; 3) правоприменительной практики.

Безусловно, полномочия Суда имели по сути политический характер, которые в тот момент времени являлись наиболее приемлемыми для власти.

Особенно ярко Конституционный Суд (далее – КС) проявил себя в период политических кризисов 1992-1993 гг., когда был принят ряд решений, имевших большой общественный резонанс. Как следствие, не будучи формально распущенным, в октябре 1993 г. КС прекратил свою деятельность. Согласно Указу Президента от 24 декабря 1993 г., Закон о Конституционном Суде РСФСР утрачивал свою силу.

Период в развитии российского конституционного судопроизводства, последовавший за упразднением Конституционного Суда, в литературе принято именовать «конституционным антрактом». В этот период оставшиеся без работы судьи и сотрудники аппарата КС начали разработку проекта нового Закона о Конституционном Суде РФ. Предполагалось, что этот судебный орган начнет свою деятельность после принятия Конституции России.

Очередной этап в эволюции системы конституционного контроля в России начался после вступления в силу Конституции Российской Федерации

1993 г. и разработанного в соответствии с ней Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – ФКЗ о КС). Названный акт был принят 24 июня 1994 года [4]. В статье 1 Закона был закреплён статус Конституционного Суда как «судебного органа конституционного контроля», которому надлежало «самостоятельно и независимо» осуществлять судебную власть «посредством конституционного судопроизводства». Гарантии независимости КС обеспечивались несменяемостью, неприкосновенностью и равенством его судей. Оговаривалось также, что полномочия КС могли быть прекращены или приостановлены не иначе, как в порядке и по основаниям, установленным в самом Законе.

Помимо уже названных, в статьях 29-35 ФКЗ о КС были оговорены и другие принципы конституционного судопроизводства (большинство из которых ранее в отечественном конституционном законодательстве зафиксированы не были): коллегиальность, гласность (за исключением случаев, предусмотренных в самом Законе), устность, непрерывность, состязательность и др. [4].

Однако, и после 1994 г. законодательство о Конституционном суде России не оставалось неизменным. Особое значение в эволюции статуса КС имела редакция ФКЗ о КС от 5 февраля 2007 г., в соответствии с которым было изменено место постоянного пребывания Конституционного Суда: таковым стал город Санкт-Петербург. Это решение озадачило многих экспертов-политологов. Так, один из видных российских ученых-конституционалистов Б.А. Страшун [1], например, объяснения ему не нашёл. По мнению ученого, такой перенос «...свидетельствует о падении престижа Конституционного Суда и об авторитарных чертах нашего политического режима» [5]. Несколько позднее Б.А. Страшун сделал вывод и о других противоречивых тенденциях в развитии института конституционного контроля в России. С одной стороны, он положительно оценивал рационализацию устройства и обеспечение дееспособности института конституционного контроля. С другой стороны, ученый считал негативной тенденцию, свидетельствующую об урезании,

уменьшении его независимости и соответственно об умалении роли конституционного судопроизводства в политическом процессе. По замечанию Б.А. Страшуна, подобные изменения обесценивали «...сам смысл существования Конституционного Суда РФ, призванного в опоре на Конституцию уравнивать законодательную и исполнительную власть» [6].

Высказанному соображению имеется немало доказательств. Так, к 1 января 2023 г. в Российской Федерации должны быть упразднены все конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации. Соответствующая норма зафиксирована в ФКЗ от 8 декабря 2020 г. «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы». И это изменение вновь невозможно оценить однозначно. Оно, с одной стороны, не лишено рациональности, ведь в год на содержание судов данного вида (а их в России сегодня насчитывается 17) тратятся десятки миллионов бюджетных средств, а решений, которые они выносят – считанные единицы. В названном Законе предусматривается, что на смену конституционным судам придут новые органы – конституционные и уставные «советы». Решение о необходимости их учреждения будет полностью зависеть от усмотрения парламентов субъектов, т.е. создаваться эти органы будут исключительно по инициативе самого субъекта. Но, с другой стороны, каков будет объем их полномочий и насколько новоявленные «советы» смогут повысить эффективность конституционного контроля в субъектах России, покажет лишь время. Каких-либо нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность новых органов и их функции, пока принято не было. В частности, нет ясности в вопросе о том, сохранят ли эти органы статус судебных и каковы будут правовые последствия их решений. Но хотелось бы верить, что они смогут обеспечить эффективную защиту прав и свобод граждан и полное соответствие конституциям (уставам) всех правовых решений, принимаемых на территории субъектов Российской Федерации.

Рассматриваемый Закон от 14 марта 2020 г. привел в соответствие с изменениями (на тот момент еще только проектируемыми) текста Конституции России численного состава судей Конституционного суда: их стало

одиннадцать вместо прежних девятнадцати. Характерно, что «названные изменения не имели доктринального обоснования, не обсуждались научным и судебским сообществом» [2] и они, конечно же, вновь вызвали неоднозначную реакцию со стороны профессионального сообщества. Мнения юристов разделились. Одни оптимистично полагали, что главное – это сохранение возможности обеспечить плюрализм судебного усмотрения, а количественный состав судей (19 или 11) совсем не принципиален. Другие же специалисты придерживались иной позиции: по их мнению, неизменное количество судей являлось гарантом стабильности конституционного судопроизводства, которая, в свою очередь, служила надежной защитой от втягивания КС в различного рода политические манипуляции.

В этой связи необходимо заметить, что, согласно поправкам, внесенным в Конституцию РФ 1 июля 2020 г., Совет Федерации получил право по представлению Президента РФ прекращать полномочия судей «высших судов», в том числе – судей Конституционного Суда РФ, включая их председателей и заместителей председателей. Кроме того, судьи КС утратили возможность обнародовать свое особое мнение и ссылаться на него в тех случаях, когда они не согласны с решением коллег. Что не менее важно – отныне судьи КС не имеют права критиковать «в какой бы то ни было форме» принятые Судом решения. Напомним, что до внесения поправок в Конституцию, вопросы, связанные с увольнением судей КС, могли решаться только по представлению самого Суда. Судьям КС предоставлялось право публиковать свое особое мнение в случае несогласия с принятым судебным решением. По новым правилам судьи КС, таким образом, лишаются одной из главных гарантий своего статуса. Наконец, трансформации, коснувшиеся компетенции КС, затрудняют «подачу жалоб на нарушение конституционных прав и свобод граждан» [3].

Следовательно, речь вновь идет о сокращении самостоятельности и независимости конституционного судопроизводства: расширение объема полномочий других государственных органов, в частности, Совета Федерации

и Президента, объективно ведет к сокращению независимости Конституционного суда как важнейшего арбитра в отношениях между законодательными и исполнительными органами государственной власти, а равно – как хранителя и блюстителя идеи верховенства права.

Таким образом, в последние годы статус Конституционного Суда в России претерпел значительные трансформации. С сожалением приходится констатировать, что доминирующая роль конституционного судопроизводства в обеспечении верховенства Конституции на всей территории государства несколько ослабевает, т.к. подтачиваются основы его главного принципа – независимости, без которой эффективность института конституционного контроля немыслима. Представляется, что Конституционный суд не может и не должен быть инструментом политической борьбы – особенно в той ситуации, когда существует опасность пренебрежения со стороны государства, действующего под давлением внутренних и внешних угроз, к обеспечению гарантированных Конституцией России прав и свобод человека и гражданина.

Статья выполнена под научным руководством кандидата исторических наук, доцента кафедры государственно-правовых дисциплин Липецкого государственного педагогического университета имени П.П. Семенова-Тян-Шанского Жуковской Наталии Юрьевны.

Библиографический список:

1. Конституционное (государственное право) зарубежных стран. Том 1. Часть общая: Учебник / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. – 3-е изд., обновл. и дораб. – М.: Изд-во БЕК, 2000.

2. Кряжков В.А. Как конституционная реформа 2020 года изменила Конституционный Суд Российской Федерации // Государство и право. 2020. № 9. С. 18-32.

3. Кряжкова О. Как изменится Конституционный Суд // URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/kak-izmenitsya-konstitutsionnyu-sud/>(дата обращения: 12.11.2021).

4. 70-летие Бориса Александровича Страшуна // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1999. № 2. С. 283-284.

5. Страшун Б.А. Эволюция института конституционного контроля в России: от надзора к правосудию. Часть 1 // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1. С. 106-120.

6. Страшун Б.А. Эволюция института конституционного контроля в России: от надзора к правосудию. Часть 2 // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 3. С. 94-113.

7. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 24 июня 1994 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

8. Фокина К.Г. Критерии эффективности конституционного контроля // Ломоносов-2020: Материалы Международного молодежного научного форума. М.: МАКС Пресс, 2020.