

ТЕМА 1. ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО И КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ: ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ В РОССИИ

- 1. Понятие конституционного судебного контроля**
- 2. Виды современного конституционного судебного контроля**
- 3. История становления в России конституционного судебного контроля**

1. Понятие конституционного судебного контроля

Идея правового государства в структурно-организационном плане связана с принципом разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Деятельность и взаимодействие ветвей власти должны соответствовать закону, для чего необходим контроль специального органа. Принцип разделения властей заключается в четком разграничении компетенции государственных органов, когда каждая ветвь власти действует в рамках своих полномочий самостоятельно, не исключая при этом взаимодействие и взаимный контроль. Критерием законности выступает конституция государства, ее незыблемость призван обеспечить институт конституционного контроля, имеющий возможность разрешения споров, в том числе о компетенции государственных органов.

Решение названных проблем возможно лишь при наличии независимого и самостоятельного органа конституционного контроля с четко определенными полномочиями. Основными из полномочий должны стать контроль за соответствием всех законов и иных нормативных актов конституции, а также аннулирование неконституционных нормативных актов. Этой цели наилучшим образом может служить судебный контроль.

Конституционный контроль должен находиться за пределами сферы законодательной и исполнительной власти. Это необходимо, поскольку именно акты этих ветвей власти и являются объектом конституционно-правового контроля. Возможность беспрепятственного аннулирования противоречащих конституции актов должна обеспечить ее верховенство и действенность. Как писал Г. Кельзен, ни в коем случае нельзя доверять аннулирование неправомерных актов тому органу, который их принял. Аннулирование неконституционных актов должно быть поручено органу, отличному от парламента, не зависящему ни от него, ни от любого другого органа. Подобная деятельность судебных органов при этом, естественно, не является вмешательством в сферу деятельности законодательного органа. Это лишь дополнительная гарантия разграничения компетенции.

Формы и виды конституционного контроля могут быть различны. Однако, представляется, что только суд может быть независимым арбитром в споре о нарушении права как в правоприменительном, так и в правотворческом процессе. Поэтому суд должен обеспечивать соблюдение права и конституции как со стороны исполнителя, так и со стороны законодателя. Не замещая законодателя, для которого специфично свободное нормотворчество, а разрешая свои судебные задачи, суд обеспечивает конституционность закона, т.е. верховенство конституции в правотворческой деятельности законодателя. Орган судебного конституционного контроля связан рамками конституции, и его деятельность ориентирована на восстановление нарушенной конституционной законности. Существование судебного органа с подобающими полномочиями является препятствием на пути принятия и применения нормативных актов, не соответствующих конституции. Суд является защитником прав граждан от нарушений со стороны государства. Обеспечивая соблюдение прав человека в рамках разделения властей, судебные органы предупреждают произвол иных органов государственной власти, и, естественно, законодательного органа. Проверка судом конституционности нормативных актов способствует утверждению господства права, а значит, созданию правового государства.

Представляется, что существование конституционного судебного контроля и провозглашение принципа разделения властей взаимно дополняют друг друга, обеспечивая соответствующее функционирование. В случае отсутствия закрепления в конституции разделения властей, при объявлении верховенства парламента (или иного органа) невозможно осуществление судебной проверки конституционности законов, т.е. принцип разделения властей представляет собой основу подобной судебной деятельности. При этом существование именно конституционного судебного контроля содействует полной реализации принципа разделения властей, закреплению обособленности и независимости трех ветвей власти, давая каждой из них возможность «сдерживать» и контролировать друг друга.

Существенным условием существования конституционного судебного контроля является специализированный характер соответствующей деятельности государства, связанной с разрешением правового спора о соответствии того или иного нормативного акта конституции. Такая юридическая деятельность реализуется от имени государства судебными органами. Как раз суд является независимым, беспристрастным органом, полностью самостоятельным при разрешении правовых конфликтов. Обеспечивает судебную деятельность состязательность процесса, гласность судебного разбирательства, равенство сторон (что очень важно при инициировании проверки конституционности закона гражданином), жесткие процессуальные требования.

Необходимость осуществления конституционного судебного контроля вытекает кроме того из разделения законодательства на конституционное и обычное. Судебный контроль нормативных актов есть способ институционализации конституционности нормативных правовых актов, реализации основного закона, его норм. Судебный контроль представляет собой способ разрешения конфликтов между нормативными правовыми актами.

Как представляется, довольно правильно конституционный судебный контроль определяет Н.В. Витрук, замечая, что это синтез, сплав двух начал — сущности конституционного контроля и формы правосудия, в результате чего мы имеем дело с самостоятельным видом государственно-властной контрольной деятельности в специализированной форме конституционного правосудия.

Объектами конституционного судебного контроля чаще всего являются:

- законы, применяемые или принимаемые в государстве на разных уровнях;
- договоры (международные и внутригосударственные);
- нормативные правовые акты органов исполнительной власти, органов местного самоуправления.

Реже объектами конституционного судебного контроля выступают:

- действия должностных лиц в порядке их конституционной ответственности;
- акты иных судебных органов;
- вопросы организации и проведения, итоги выборов, референдумов;
- вопросы создания и деятельности общественных объединений и др.

Органы конституционного судебного контроля принимают решения, которые имеют обязательную юридическую силу для органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Генеральными целями учреждения конституционного судебного контроля являются обеспечение верховенства и прямого действия Конституции, обеспечение разделения властей, защита прав человека.

В юридической литературе предлагаются разнообразные дефиниции конституционного судебного контроля. Так, Н.В. Витрук предопределяет конституционный судебный контроль как проверку конституционности актов, решений и действий субъектов права. Однако подобное определение подходит и к конституционному контролю в целом, ибо не воспроизводит специфических свойств именно судебного конституционного контроля.

Более полное определение дает Б.С. Эбзеев, который под конституционным судебным контролем понимает официальную деятельность специально уполномоченного Конституцией и иными актами органа, которая осуществляется посредством особой процедуры в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции на всей территории РФ, предупреждения существования в правовой системе неконституционных актов, толкования Конституции и пр. Но и в данном случае не принимается во внимание особый характер соответствующего вида деятельности — она осуществляется судебными органами.

Под конституционным судебным контролем следует понимать деятельность специально на то уполномоченных государственных органов, осуществляющих судебную власть, направленную на обеспечение верховенства конституции, предупреждение издания неконституционных нормативных актов, установление неконституционных законов, иных нормативных актов или действий и, в случае необходимости, применения толкования конституции и законов. Другими словами, конституционный судебный контроль — это проверка и приведение в соответствие нормативных актов основному закону, посредством осуществления особой формы судебной деятельности.

Часто именно в связи с тем, что этот вид деятельности осуществляется судебными органами, главной функцией которых является правосудие, конституционный судебный контроль называют конституционным правосудием. В то же время конституционный судебный контроль осуществляется разными видами судебных органов. Представляется, что только тогда, когда в государстве создан специализированный орган конституционного судебного контроля, целесообразно говорить об осуществлении им самостоятельного вида судопроизводства — конституционного, и, следовательно, деятельность такого органа можно назвать конституционным правосудием.

Конституционный надзор — правоохранительная деятельность по обнаружению законов и иных нормативных актов, не соответствующих Конституции. Конституционный надзор выносит требование отменить акт, признанный неконституционным, органу, принявшему данный акт (или вышестоящему по отношению к нему органу).

Назначение конституционного надзора заключается в систематическом слежении за соответствием законов и правовых актов действующей Конституции государства. Как правило, осуществляется по сообщениям о нарушениях, которые уже имеют место.

Главное отличие конституционного надзора в зарубежных государствах от конституционного надзора в Российской Федерации заключается в том, что за рубежом органы конституционного надзора большинства стран могут лишить закон или иной нормативный акт юридической силы. В Российской Федерации конституционный надзор не обладает такими полномочиями. Это полномочия конституционного контроля.

2. Виды современного конституционного судебного контроля

С момента образования и в процессе развития конституционного судебного контроля сложились разнообразные его виды, которые можно классифицировать по различным основаниям, в том числе:

- а) по времени проведения;
- б) по форме (способу проведения);
- в) по содержанию;
- г) по обязательности;
- д) по правовым последствиям;
- е) по органам, проверяющим конституционность нормативных актов.

По времени проведения конституционный судебный контроль может быть предварительным (предупредительным, первичным) и последующим (репрессивным). Главным критерием здесь служит время проведения контроля. Для предварительного свойственно осуществление контроля до вступления нормативного акта в силу; при последующем — контроль после вступления закона в силу.

Предварительный контроль впервые возник во Франции, где по Конституции 1958 г. устанавливались определенные ограничения прав парламента. Далее система предварительного контроля была введена в большинстве государств, возникших на месте бывших французских колоний (Берег Слоновой Кости, Камерун, Конго, Мавритания, Центрально-Африканская Республика и др.). Предварительный контроль предполагает проверку конституционности законов на стадии рассмотрения их в парламенте или перед подписанием и промульгацией президентом. Таким образом, предварительный контроль связан с законопроектами. Законопроект, признанный неконституционным, не подлежит принятию и опубликованию.

Среди ученых нет единой позиции по поводу предварительного контроля. Например, И.А. Ледах рассматривает его в качестве консультативной процедуры, отмечая, что решение органа конституционного контроля в данном случае не является окончательным. М.А. Нудель считает, что при предварительном контроле нарушается верховенство парламента, так как его обязывают подчиняться решению органа конституционного контроля. Многие считают, что предварительный контроль имеет серьезный недостаток. Рассматривая проект нормативного акта с точки зрения его конституционности, орган конституционного контроля, как и законодатель, находятся под впечатлением существующей в данный момент необходимости принятия закона.

Данная точка зрения не бесспорна. Во-первых, в случае признания неконституционным проекта нормативного акта или уже вступившего в силу закона последствия наступают одинаковые: акт не действует, так как орган конституционного контроля отменяет его, нарушая, таким образом, принцип верховенства парламента. Во-вторых, парламента действительно принимает правовой акт, исходя из необходимости, из сложившейся ситуации. Орган конституционного контроля в отличие от парламента не учитывает соответствие правового акта сложившимся отношениям, а оценивает его только с точки зрения соответствия конституции. Чем раньше будет ликвидирована несогласованность между ними, тем меньше будет отрицательных последствий от действия неконституционного акта и тем выше будет авторитет парламента.

Положительные и отрицательные стороны предварительного контроля выделяет Л.В. Лазарев. Позитивный момент он видит не только в возможности урегулировать спорные конституционно-правовые вопросы до вступления акта в силу, что способствует стабильности законодательства, но и в том, что не возникает необходимости отмены множества подзаконных актов, основанных на неконституционном законе. Негативная сторона предварительного контроля, по его мнению, — сложности в определении конституционности закона, обусловленные отсутствием практики его реализации, толкования правоприменителя.

При использовании предварительного конституционного контроля возникает немало вопросов: о времени проведения такого контроля (до голосования законодателя или уже после), о сроках (видимо, затягивание судебного разбирательства будет отрицательно влиять на законодательство), об обязательности решения конституционного суда по подобному вопросу, о рамках самого контроля (будет ли он распространяться на все законы, принимаемые парламентом, или только на законы, относящиеся к международным договорам).

В отличие от предварительного, последующий контроль применяется чаще. Он распространяется на принятые парламентом и вступившие в силу нормативные акты.

Следует отметить, что в некоторых странах используются оба вида контроля: как предварительный, так и последующий. Аналогичная практика сложилась в Колумбии, Австрии (предварительный контроль применяется только в отношении законопроектов о разграничении компетенции между Союзом и землями), Италии (предварительный контроль действует при оценке конституционности областных законопроектов). В Германии, где на федеральном уровне осуществляется только последующий контроль, некоторые земли допускают и предварительный. В частности, в Баварии в связи с рассмотрением законопроекта по вопросу внесения изменения в конституцию возможно обращение в конституционный суд в отношении акта, не вступившего в силу.

В ряде стран, применяющих последующий контроль, допускается его предварительная форма. Причем предварительный контроль здесь имеет только консультативный характер. К таковым относятся Канада, Индия, некоторые штаты США, Австралия, Финляндия и др. В названных государствах в случае необходимости может быть сделан запрос в высшие судебные инстанции о соответствии законопроекта конституции. Заключение высших или специальных судов в данном случае не является обязательным.

По форме (способу проведения) различаются абстрактный и конкретный конституционный контроль. Абстрактный контроль употребляется при рассмотрении конституционности нормативного акта вне связи с его конкретным применением. Данный вид контроля допускается в Италии, Турции, Мексике, Австрии, Германии.

Конкретный контроль, имеющий место в большинстве стран, возникает в связи с применением рассматриваемого нормативного акта к конкретным обстоятельствам. Следует отметить, что конкретный контроль возможен лишь в виде последующего, абстрактный же бывает и в виде предварительного контроля (при рассмотрении законопроекта).

По Конституции РФ (ч. 2 ст. 125) предусмотрен абстрактный конституционный контроль, который осуществляется только по запросам уполномоченных субъектов для проверки конституционности актов, названных в той же норме, независимо от их применения и наличия жалоб на нарушение этими актами конституционных прав и свобод или иных положений Конституции РФ. Надо отметить, что в отношении нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними допускается только последующий конституционный контроль. Таким образом, абстрактный последующий конституционный контроль осуществляется только в отношении вступивших в силу нормативных актов. Законопроекты, проекты указов Президента РФ и других актов, не вступивших в силу, не подлежат проверке в Конституционном Суде РФ.

В отношении международных договоров предусмотрено осуществление только предварительного абстрактного конституционного контроля. Такая позиция законодателя связана с тем, что в соответствии с Федеральным законом 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации» международные договоры вступают в силу после их ратификации Государственной Думой с последующим одобрением Советом Федерации и подписанием закона Президентом РФ (возможен вариант ратификации путем утверждения иным федеральным органом государственной власти).

Согласно Федеральному конституционному закону 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» запрос о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации возможен в случае, если заявитель считает договор не подлежащим введению в действие и применению в Российской Федерации из-за несоответствия Конституции РФ. Таким образом, обращение в Конституционный Суд РФ в отношении международного договора возможно до ратификации его Государственной Думой, а также уже после принятия Думой закона о ратификации договора, но до одобрения закона о ратификации Советом Федерации. Полномочия Конституционного Суда РФ в отношении проверки международных договоров расширены ФКЗ 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

В России конкретный конституционный контроль может быть инициирован гражданами в связи с жалобой на нарушение законом конституционных прав и свобод, а также судом, который может обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Аналогичным правом, правда, уже не на основе ФКЗ о Конституционном Суде, обладает Уполномоченный по правам человека. Согласно ФКЗ 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ», Уполномоченный вправе обратиться в Конституционный Суд РФ. Аналогичным правом обращения в Конституционный Суд РФ наделен и Генеральный прокурор РФ.

По содержанию конституционный контроль бывает формальный и материальный. Важно отметить, что органы конституционного контроля обладают различной компетенцией. Но среди их функций доминирующее значение имеет собственно контроль за проверкой конституционности законов. При формальном контроле допускается проверка только правильности процедуры принятия и издания соответствующего правового акта, т.е. отсутствует проверка содержания закона. Материальный контроль состоит в сопоставлении содержания рассматриваемого акта с конституцией. Таким образом, орган конституционного контроля может оценивать конституционность нормативного акта двояко, проверяя, во-первых, соответствие процедуры принятия; во-вторых, соответствие содержания акта конституции.

По обязательности конституционный контроль можно дифференцировать на два вида: факультативный и обязательный. Как правило, рассмотрение вопроса в органе конституционного контроля связано с волей заинтересованного государственного органа, должностного или частного лица, т.е. с инициативой субъекта, обладающего правом обращаться в орган конституционного контроля. Такой контроль называется факультативным. При обязательном же контроле нормативный акт подлежит проверке с точки зрения его конституционности независимо от чьей-либо воли. Интересно отметить, что Конституционный Суд РФ на основании ФКЗ о Конституционном Суде осуществляет факультативный конституционный контроль. Но на основании иных федеральных законов полномочия Конституционного Суда РФ расширены, в частности, в сфере осуществления обязательного конституционного контроля. Например, ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» предусмотрел обязательное обращение Президента РФ в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке соответствия Конституции международного договора о принятии в состав Федерации иностранного государства или части иностранного государства в качестве нового субъекта РФ. В соответствии с ФКЗ 2004 г. «О референдуме Российской Федерации» Президент РФ в течение 10 дней со дня поступления к нему документов по референдуму направляет их в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке соответствия Конституции РФ действий инициаторов референдума.

По правовым последствиям конституционный контроль может быть консультативным и постановляющим. Сущность конституционного контроля заключается в том, чтобы вскрывать неконституционные акты, в связи с чем большое значение имеют решения органов конституционного контроля постановляющего характера (имеющие обязательную силу). В случае обнаружения при проверке конституционности нормативного акта, противоречащего конституции, орган конституционного контроля не просто констатирует несоответствие, но, главное, признает акт недействительным, утратившим юридическую силу.

Кроме решений постановляющего характера органы конституционного контроля нередко высказывают мнения консультативного значения. Консультативный контроль применяется в Финляндии, Швеции, Австралии, в некоторых штатах США, Канаде и др. Мнение высшего судебного органа (общей или специальной юрисдикции) запрашивается в процессе подготовки законопроекта. В данном случае суждение органа конституционного контроля не является обязательным и не ограничивает права представительного органа. Надо отметить, что чаще встречается первая форма конституционного контроля с обязательной силой решения. При этом возможны два варианта:

- а) не соответствующий конституции закон признается недействительным с момента принятия органом конституционного контроля решения о неконституционности;
- б) неконституционный акт признается недействительным с момента его издания.

Кроме названных выше видов в зависимости от органов, проверяющих конституционность нормативных актов, выделяют децентрализованный и централизованный контроль. Децентрализованный контроль производится всеми судами общей юрисдикции. В том же случае, если контроль выполняется специальным либо только высшим судом, он относится к централизованному.

Таковы основные формы и виды конституционного контроля. В зависимости от того, какие из них применяются в государстве, определяется и место органа конституционного контроля, его организация, структура, деятельность, объем полномочий, последствия решений, а также взаимоотношения с другими государственными органами. Разнообразие видов и форм осуществления контроля способствует более широкому применению конституционных контрольных функций. Именно поэтому по законодательству Российской Федерации предусмотрено использование самых разных видов конституционного контроля, которые реально могут быть осуществлены в рамках деятельности специализированного судебного органа.

3. История становления в России конституционного судебного контроля

В современных отечественных исследованиях отсутствует единый взгляд на исторические этапы развития конституционного контроля в России. Мнения расходятся в выделении конкретных этапов становления этого института, а также в значении мирового опыта на развитие российского конституционного и, в частности, судебного контроля.

По мнению Н.В. Витрука, «зачаточные формы конституционного контроля как самостоятельного вида государственной деятельности можно обнаружить уже в ряде государств эпохи средневековья». Как отмечает автор, в Великобритании в XVII в. Тайный совет признавал законы законодательных собраний (легислатур) американских колоний недействительными, если они противоречили законам английского Парламента или общему праву. Функциями по осуществлению конституционного контроля в тот же период обладали судебные корпорации — парламенты, которые могли отказать в подтверждении ордонансов, нарушающих основные законы королевства.

Ю.Л. Шульженко считает, что вопрос о правовой защите конституции в России возник только после принятия первого российского Основного закона — Конституции 1918 г. До февраля 1917 г. Россия по форме правления была абсолютной монархией, в ней отсутствовала конституция и поэтому в практическом плане о правовой защите конституции не было и речи.

М.А. Митюков в работе «К истории конституционного правосудия в России» доказывает глубинные корни этого явления. По мнению автора, идеи конституционного контроля формировались в течение почти двух веков как составная часть российского конституционализма, и история конституционного контроля в России прошла следующие стадии развития:

- зарождение идей конституционного правосудия в России (XIX — начало XX в.);
- приспособление Верховного суда СССР к осуществлению «подсобной» роли в конституционном надзоре;
- период более полувекового осуществления конституционного контроля только в «квазипарламентских» формах;
- осуществление охраны Конституции посредством специализированного конституционного надзора (1988-1991 гг.);
- обеспечение верховенства Конституции и ее правовой защиты самостоятельным и независимым органом судебного конституционного контроля — Конституционным судом РФ (с 1991 г.).

Еще в Наказе императрицы Екатерины II в 1767 г., развивающем идею самоограничения власти, предполагалось установить своеобразный институт охраны законов. Однако подобный институт был сформирован только при императоре Александре I в 1802 г. и просуществовал непродолжительное время.

Деление законов на государственные (основные) и обыкновенные позже обосновывалось М. М. Сперанским, в связи с чем он высказывал идею обеспечения соответствия всех законов основным. О создании специализированного органа, осуществляющего конституционный контроль, говорили в своих работах П.И. Пестель, М.П. Бестужев-Рюмин, Н.И. Тургенев и др. Но, к сожалению, ни один из конституционных проектов того времени не был реализован на практике.

В начале XX в. произошло оформление российского конституционализма как политического течения. Основные законы Российской империи 1906 г. многими отечественными учеными того периода рассматривались как конституция или как ее основа. Поэтому в тот период на основе зарубежного опыта складывалась доктрина будущего российского конституционного контроля.

На рубеже XIX-XX вв. в российской юридической, политической науках стал обсуждаться вопрос, что означает конституционный контроль, каковы его содержательная сущность и предназначение, что он может дать для российской правовой и политической системы, в какой мере его организация способствует защите конституции, насколько он совместим с демократией. Эти и иные вопросы конституционного контроля исследовались в известных трудах таких крупных отечественных государствоведов, как В.Н. Дурденевский, С.А. Котляревский, Н.И. Лазаревский, Л.А. Шалланд и др.

К начальному этапу практического осуществления конституционного контроля следует отнести первые годы советской власти. В это время конституционный контроль осуществлялся Всероссийским съездом Советов и Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом (ВЦИК). Последний, осуществляя функции конституционного контроля, был вправе отменить практически любой правовой акт в случае его противоречия Конституции РСФСР. На практике право отмены конституционных актов осуществлялось Президиумом ВЦИК. Свои предварительные заключения о конституционности того или иного правового акта давал Отдел законодательных предположений, наделенный функциями конституционного надзора.

С образованием в 1922 г. единого федеративного государства Союза Советских Социалистических Республик функции конституционного контроля перешли к высшим органам государственной власти СССР — Всесоюзному Съезду Советов, Центральному Исполнительному Комитету СССР и его Президиуму.

Право конституционного контроля ЦИК СССР и его Президиума было неограниченным. Оно состояло не только в наблюдении за исполнением Конституции, но и в праве отмены всех актов, ей противоречащих.

При осуществлении конституционного контроля Президиум ЦИК часто пользовался помощью Верховного суда, который по Конституции 1924 г. совместно с прокурором Верховного суда СССР наделялся функциями по осуществлению конституционного надзора. Верховный суд учреждался при Центральном Исполнительном Комитете СССР и был обязан давать по требованию последнего заключения о конституционности отдельных постановлений ЦИК и СНК союзных республик, Совета Народных Комиссаров СССР.

Конституция возлагала на Верховный суд обязанность осуществлять конституционный надзор. Постановления Пленума Верховного суда СССР по вопросам соответствия нормативных актов Конституции носили характер консультативных заключений. Обязательную силу они приобрели только после их утверждения постановлениями Президиума ЦИК СССР.

Интересно отметить, что система конституционного надзора была создана только на федеральном уровне. Таким образом, Верховному суду СССР вменялось в обязанность обеспечивать соблюдение прав и интересов как Союза, так и союзных республик.

В 1929 г. ЦИК и Совет народных комиссаров СССР приняли новое положение о Верховном суде СССР, изменившее задачи и компетенцию этого органа. Теперь Верховный суд, осуществляя конституционный надзор, обладал правом давать Президиуму ЦИК СССР свои заключения о конституционности постановлений центральных исполнительных комитетов и президиумов союзных республик, а также нормативных актов Совета народных комиссаров СССР.

Осуществление конституционного надзора Верховным судом было первой попыткой создания специализированного конституционного контроля, к сожалению, не получившего в то время дальнейшего развития.

В связи с созданием в 1933 г. Прокуратуры СССР Верховный суд перестал осуществлять функции конституционного надзора. Эти функции перешли к органам прокуратуры. Прокуратура СССР была наделена правом осуществлять надзор за соответствием Конституции и постановлениям Правительства СССР, постановлений и распоряжений отдельных ведомств Союза ССР, союзных республик и местных органов власти.

Второй период развития конституционного контроля начался с принятия Конституции 1936 г. Конституция не предоставляла функций по осуществлению конституционного надзора ни суду, ни прокуратуре и не указывала на необходимость создания специализированных органов конституционного контроля или надзора. Предусматривалось, что функции конституционного контроля и конституционного надзора будут выполнять высшие органы государственной власти, которые должны следить за соответствием законодательства союзных республик общесоюзному законодательству (п. «г» ст. 14 и ст. 16 Конституции 1936 г.). Таким образом, осуществление конституционного контроля в пределах СССР было отнесено к компетенции Верховного Совета и его Президиума (п. «г» ст. 14).

Органом, постоянно занимающимся вопросами конституционного контроля в масштабах Союза ССР, являлся Президиум Верховного Совета СССР, в республиках — соответственно президиумы верховных советов союзных и автономных республик. Президиум Верховного Совета СССР, осуществляя конституционный контроль за соответствием законодательства союзных республик Конституции и другим законам СССР, следил за законодательством союзных республик, давал также толкование действующих законов СССР.

В период разработки Конституции 1977 г. в юридической литературе поднимался вопрос о совершенствовании конституционного контроля. Большинство ученых предлагали создать специальный орган конституционного контроля, что облегчило бы выполнение высшими органами власти стоящих перед ними задач по обеспечению соблюдения Конституции.

Конституция 1977 г. в отношении проблем конституционного контроля почти полностью повторила положения Конституции 1936 г.

Согласно Конституции этот контроль мог осуществляться и самим Верховным Советом СССР, и его Президиумом как постоянно действующим органом.

Подробно права Президиума Верховного Совета по вопросам конституционного контроля закреплялись в ст. 121 Конституции. В частности, Президиум Верховного Совета СССР наделялся правом

осуществлять контроль за соблюдением Конституции СССР и обеспечивать соответствие конституций союзных республик Конституции и законам СССР;

рассматривать вопросы о соблюдении Конституции СССР государственными и общественными органами, должностными лицами

предоставлялось право толковать законы СССР, т.е. официально разъяснять содержание положений закона, порядок его применения в конкретных случаях.

Осуществляя контроль за соблюдением Конституции и законов СССР, Президиум Верховного Совета СССР мог отменять постановления и распоряжения Совета Министров Союза и советов министров союзных республик в случае несоответствия закону (п. 7 ст. 121).

Следующий этап развития института конституционного контроля связан с изменениями Конституции СССР от 1 декабря 1988 г., которые повлекли усовершенствование высших органов государственной власти и создание неизвестного ранее советской правовой системы самостоятельного института конституционного надзора.

Создание Комитета конституционного надзора не всеми воспринималось однозначно.

Права Комитета оказались весьма ограниченными. Он был уполномочен принимать заключения о неконституционности поднадзорных актов, но не имел права их отменять. В случае обнаружения неконституционности актов Съезда народных депутатов СССР или несоответствия конституций союзных республик Конституции СССР Комитет конституционного надзора не мог приостанавливать их действие. Для окончательного решения он направлял свои заключения Съезду народных депутатов СССР, хотя Съезд мог отклонить заключение Комитета.

Следует отметить, что председатель Комитета конституционного надзора С.С. Алексеев неоднократно высказывал сомнения относительно названия этого органа, считая его неудачным. По его мнению, Комитет в полном согласии с его названием может быть не более чем еще одной контрольно-надзорной, правоохранительной инстанцией общесоюзного центра.

Во всех работах подчеркивалась необходимость создания в последующем на общесоюзном уровне конституционного суда. Предполагалось, что этот орган будет выполнять две основные функции: во-первых, осуществляя контроль за соответствием Конституции СССР всех иным правовых актов, Конституционный Суд сможет отменять все законодательные акты ниже уровня парламента, несоответствующие Конституции и законам СССР; во-вторых, он будет способен окончательно разрешать все спорные вопросы конституционного характера между Союзом и республиками, между республиками, между конституционными судами и т.д.

Комитет конституционного надзора СССР просуществовал недолго. Учрежденный в декабре 1988 г. он был реально сформирован только в апреле 1990 г. А в декабре 1991 г. вместе с другими органами Союза Комитет прекратил свою деятельность.

Собственно формирование российского конституционного судебного контроля началось с создания специализированного органа конституционного правосудия — Конституционного Суда РФ. В условиях реформирования политических и правовых институтов встал вопрос о создании самостоятельного, независимого органа, деятельность которого была бы связана исключительно с конституционным контролем и надзором. На основе Закона РСФСР от 15 декабря 1990 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», предусматривающего создание в России специализированного органа конституционного судебного контроля, 6 мая 1991 г. был принят Закон РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР». После принятия новой Конституции РФ 1993 г. был принят Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г.

Конституционный Суд был создан как высший орган судебной власти по защите конституционного строя и сразу же занял главенствующее место во всей судебной системе России. На основании Закона о Конституционном Суде, принятого 12 июля 1991 г., этот орган получил широкие полномочия и стал осуществлять судебную власть путем рассмотрения дел о конституционности международных договоров и нормативных актов, политических партий и иных общественных объединений, правоприменительной практики; разрешения споров о компетенции между различными государственными органами; дачи заключений в установленных законом случаях. Решения, принимаемые Конституционным Судом, влекут за собой признание неконституционного акта не действующим к исполнению, включая обязанность соответствующего органа, издавшего оспариваемый акт, устранить допущенное в результате его применения нарушение основных прав и законных интересов граждан.

При всем позитиве в деятельности российского Конституционного Суда того периода следует признать, что Суд оказался вовлеченным в решение несвойственных судебному органу вопросов. Невольно стала проявляться так называемая политическая пристрастность отдельных членов Конституционного Суда, подогреваемая средствами массовой информации.

Указом Президента РФ 1993 г. деятельность суда была приостановлена.

Новый этап в функционировании института конституционного судебного контроля начался с принятия Конституции РФ 1993 г. Конституция РФ, сохранив специализированный судебный орган конституционного контроля, урегулировала важнейшие вопросы, связанные с организацией и деятельностью Конституционного Суда РФ, внесла существенные изменения в правовой статус данного органа. Прежде всего, конституционное судопроизводство было провозглашено в качестве самостоятельного вида судопроизводства наряду с гражданским, административным и уголовным. Были расширены полномочия Конституционного Суда РФ в связи с предоставлением ему новых прав. Например, Суд стал проверять конституционность законов по запросам судов, стал давать официальное обязательное толкование Конституции РФ. При этом Суд утратил право рассматривать дела о конституционности партий, общественных объединений, о конституционности действий и решений высших должностных лиц Российской Федерации и ее субъектов и право давать заключения о наличии оснований для их отрешения от должности. Конституция РФ изменила численный состав судей Конституционного Суда РФ и порядок их назначения на должности. Эти и иные новации нашли отражение в принятом 21 июля 1994 г. Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Большинством ученых и практиков признается необходимость дальнейшего совершенствования существующей системы конституционного контроля, причем модели и способы такого преобразования предлагаются различные. Представляется, что в настоящий момент перспективы российского конституционного контроля состоят в дальнейшем развитии конституционного правосудия и во многом зависят от законодателей разных уровней, которые должны создать нормативную базу для реализации в полном объеме всего демократического потенциала данного института.