DOI: 10.17976/jpps/2016.03.07

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД В ПЕРИПЕТИЯХ РОССИЙСКОЙ ИСТОРИИ

В.Л. Шейнис

ШЕЙНИС Виктор Леонидович, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник ИМЭМО РАН им. Е.М. Примакова. Для связи с автором: sheynis31@gmail.com

Статья поступила в редакцию: 25.01.2016. Принята к печати: 10.02.2016

Аннотация. Конституционный суд (КС), по замыслу – флагман судебной системы, впервые в истории России появился в годы перестройки. В статье показано, как передовая концепция судебной реформы и модель КС проходили через сито законодательного процесса и политические преграды. Прообраз КС – Комитет конституционного надзора СССР, не располагавший ни авторитетом силы, ни силой авторитета, оказался беспомощным в условиях распада СССР и вместе с союзным парламентом сошел со сцены. Анализ проектов Конституции РФ, сменявших друг друга в 1990-1993 гг., и сопоставление двух законов о КС, один из которых был принят до, а другой – после утверждения Конституции 1993 г., показывает, как законодатель шаг за шагом отступал под давлением сил, стремившихся ограничить роль и функции КС в политико-правовой системе государства. Вслед за тем встраивание КС в президентскую "вертикаль" происходило на основе указов президента и изменений, вносившихся в закон о КС в 1995-2015 гг. Конституционному суду постоянно приходится делать выбор между правом и политикой. Сначала он то пытался выработать промежуточную позицию (дело КПСС в 1992 г.), то активно вмешивался в политический процесс, поддержав одну из сторон конфликта (октябрьские события 1993 г.). Деятельность КС была приостановлена президентом и возобновилась уже по новому закону в 1995 г. После того в спорных разбирательствах КС становился, как правило, на сторону президента (указы президента по Чечне 1993-1994 гг., отмена выборов губернаторов населением в 2005 г., возможность неисполнения решений Европейского суда по правам человека 2015 г.). Для будущего страны важно, что орган конституционной юстиции существует, однако его роль в делах, затрагивающих права и свободы граждан либо имеющих политическую подоплеку, скромна или негативна. Необходимо возвратить КС место в государственной системе, которое отвечало бы духу и букве Конституции.

Ключевые слова: конституционная юстиция; законодательство о КС; закон и право; проверка конституционности указов президента; конфликтные дела в КС.

Исследователи, изучавшие переход стран от традиционных обществ к современным, от авторитарных (и тоталитарных) режимов – к плюралистической демократии, полагают, что достижения, откаты и провалы на этом пути во многом (если не в решающей степени) связаны со становлением и укоренением в их социальном и политическом строе институтов современного типа. Однако данные институты в высокой степени зависят, во-первых, от состояния культурно-исторической, общественной среды, в которой они возникают, и, во-вторых, от их личностного состава.

Это относится и к институтам судебной власти. Конституционалисты, пришедшие в политику в годы перестройки и постперестройки, одной из главных своих задач поставили возрождение судебной системы как самостоятельной ветви власти. Ее флагманом должен был стать Конституционный суд, ничего подобного которому в России никогда не существовало.

В настоящей статье речь пойдет о том, как передовая концепция судебной реформы и модель Конституционного суда прошли через законодательный процесс и схватки политической борьбы.

ШАГ К КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ: КОМИТЕТ КОНСТИТУЦИОННОГО НАДЗОРА

Новейшую историю России принято отсчитывать с 1991 г. Но сдвиги, произошедшие в государстве и обществе во второй половине 1980-х годов и во многом определившие все последующее развитие, вернее считать прологом наступавшего периода, чем эпилогом предшествовавшего. В 1988-1991 гг. была сначала заявлена, а затем введена пятая по счету советская Конституция. По форме это была совокупность поправок и дополнений к "брежневской" Конституции – союзного 1977 г. и российского 1978 г. образцов. Но структура государственной власти была перестроена радикально. Началось осторожное продвижение от модели "партия-государство" к разделению властей.

Важнейшей составляющей конституционной реформы было учреждение в 1988 г. Комитета конституционного надзора (ККН), в эмбриональном виде – Конституционного суда (КС)[1]. Комитету надлежало представлять заключения о соответствии Конституции СССР проектов законов, подлежащих рассмотрению на Съезде народных депутатов (СНД) СССР, и (в уточненной редакции 1990 г.) уже принятых им законов, иных актов и Конституций союзных республик. К ведению ККН была отнесена проверка соответствия – не только Конституции, но и (или) союзным законам – указов президента, актов Верховного Совета (ВС) СССР и его палат, законов союзных республик, постановлений и распоряжений Совета министров (СМ) СССР, нормативных правовых актов других государственных органов, общесоюзных органов общественных организаций и Академии наук, а также, что немаловажно, международных договорных обязательств СССР и союзных республик. Был очерчен большой круг субъектов права, по поручениям или предложениям которых ККН должен был проводить проверки и давать заключения. В ряде случаев он мог возбуждать проверки по собственной инициативе. Компетенция ККН по ряду позиций была определена шире, чем у позднее появившегося КС РФ.

И все же статус ККН не дотягивал до уровня КС – самостоятельного органа судебной власти. Установив, что подлежащий проверке акт или его отдельные положения противоречат Конституции или законам СССР, ККН мог приостанавливать действие соответствующего акта и входить с представлением на СНД, ВС или СМ с предложением о его отмене (лишь при нарушении прав человека – объявлять его не подлежащим исполнению). За гражданами не предусматривалось право обращаться в ККН с жалобами на нарушение их прав. На IV СНД СССР в декабре 1990 г. была предпринята попытка сделать следующий шаг – превратить ККН в полноценный Конституционный суд, поставив его на уровень Верховного и Высшего арбитражного судов. Но в Конституции, подвергшейся очередной правке, она реализована не была[2].

Горбачёв, его команда, актив общества привели в движение силы, совладать с которыми они не смогли. Возлагавшуюся на ККН стабилизирующую

[1] Статья 125 Конституции СССР в редакции 01.12.1988 г. – *Закон СССР от 01.12.1988, № 9853-XI*; статья 124 Конституции СССР в редакции 14.03.1990 г. – *Закон СССР от 14.03.1990*; Известия, 16.03.1990).

[2] *Известия*, 22.12.1990.

роль он выполнить не сумел. V СНД в сентябре 1991 г. унаследовал страну после ГКЧП. На нем в скоростном порядке союзный парламент был фактически ликвидирован. Верховная власть была вручена президентам республик. Такая конструкция изначально была крайне ненадежна и вскоре обрушилась. Не располагавший ни авторитетом силы, ни силой авторитета, ККН остался вне игры. Он, правда, дал, сразу после заключения Беловежских соглашений, правовую оценку формуле, которой гордились ее изобретатели ("Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность прекращает свое существование"), заявив, что это – "политическая оценка ситуации, не имеющая юридической силы". ККН отметил также ряд очевидных дефектов в Беловежских соглашениях. Было подчеркнуто, что у республик, учредивших СССР, отсутствуют какие-либо дополнительные права по отношению к республикам, вступившим в него позднее, что на месте норм союзного законодательства, объявленного не действующим (в том числе регулировавших права и свободы граждан, регламентировавших функционирование вооруженных сил и др.), образовался юридический вакуум[3]. Но никаких политических последствий этот документ не повлек; ККН оказался столь же беспомощным, как и СНД СССР. Вместе они вскоре сошли со сцены.

Следующий шаг был за российским парламентом.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД В ПРОЕКТАХ КОНСТИТУЦИЙ РСФСР И РФ

В июне 1990 г. на I СНД РСФСР была создана Конституционная комиссия (КК). Сформированная в ее составе рабочая группа уже в октябре представила первый проект российской Конституции, а в ноябре добилась его публикации. К июлю 1993 г. она, убирая длинноты первых вариантов, корректируя юридически несовершенные формулировки, а главное – приводя проект к такому виду, в каком, как мы надеялись, он может быть утвержден Съездом, представила двенадцатый вариант (не считая промежуточных). Попытки совместить несовместимое – удовлетворить разнонаправленные притязания фракций, на которые к лету 1993 г. был глубоко расколот СНД, успехом не увенчались. По прошествии времени стало очевидно, что *никакой* из обращавшихся на Съезде проектов не мог собрать требуемых двух третей голосов депутатов. И *ни один* из вариантов, разработанных КК и не раз прошедших сквозь строй шпицрутенов в ВС, не имел ни малейших шансов стать целостной Конституцией РФ. Это повлекло за собой крайне негативные последствия. Тем не менее, проекты КК оказали серьезное влияние на развитие конституционного процесса. В частности, на вошедшие в Конституцию 1993 г. положения о Конституционном суде.

Главные противоречия, взорвавшие продвижение Конституции на Съезде, касались института президентства, федеративного устройства, права частной собственности на землю и др. Статьи, закладывавшие основы судебной системы, ни в КК, ни в ВС непреодолимых разногласий не вызывали. Разработчики Конституции исходили из того, что в российской политико-правовой системе Конституционному суду должно быть отведено место, которое в СССР не смог занять ККН. Их внимание было сосредоточено не только на том, чем должен заниматься КС, но и как должны были входить в жизнь его решения.

[3] Заявление Комитета конституционного надзора СССР от 11 декабря 1991 г. [Распад СССР... 2009: 1033-1035].

Ключевые положения, описывающие способ формирования КС, статус его членов, предмет его ведения и порядок реализации его решений, были определены уже в первых проектах Конституции[4]. Компетенция КС по сравнению с ККН была существенно расширена. К ней были отнесены дела о конституционности законов и других актов федеральных и региональных государственных органов; конституционно-правовые споры между государственными органами РФ, между РФ и ее субъектами, а также между республиками РФ; толкование Конституции и предложения об изменении Конституции и законов; рассмотрение дел по обвинению президента и иных высших должностных лиц государства в нарушении Конституции и законов и решение вопроса о дееспособности президента. Законы и иные нормативные акты, признанные КС неконституционными, должны были терять силу со дня опубликования решений КС, которые не подлежали обжалованию.

Во многом роль КС в государственной системе зависит от порядка его формирования. Конституциями различных стран он определен по-разному. В США судей Верховного суда (выполняющего также функции конституционного) назначает президент "с совета и согласия Сената"[5]. Во Франции треть членов Конституционного Совета назначает президент, 2/3 – председатели палат парламента (в его состав входят также бывшие президенты республики). В Германии члены Федерального конституционного суда избираются бундестагом и бундесратом поровну. В Португалии 10 из 13 конституционных судей назначаются парламентом, остальные кооптируются решением этих десяти [Конституции... 1997: 214, 580, 676]. Российские конституционалисты избрали инверсию американского варианта: предлагает президент, назначает парламент. Для эффективного функционирования этой модели требуется сильный и независимый парламент. В том или ином виде – то расширенном, то сжатом – положения о КС переходили из проекта в проект и в несколько модифицированном виде вошли в Конституцию 1993 г.[6]

В условиях острого политического кризиса, когда неспособность СНД утвердить какой бы то ни было проект Конституции стала очевидной, Борис Ельцин 29 апреля 1993 г. объявил о внесении еще одного проекта [Конституционное совещание... 1995: 7, 11-66][7]. Президентский проект в чем-то был совершеннее проекта КК, но сам страдал рядом серьезных дефектов. Это относится и к статьям, посвященным КС. В известной мере перекосы были исправлены на Конституционном совещании – созданном по указу президента летом 1993 г. законосовещательном органе, Конституцией не предусмотренном, но по численности и представительности сопоставимым с СНД[8]. Работая одновременно с двумя проектами, Конституционное совещание выполнило полезную работу по их совмещению. В итоге президентский проект по КС был сдвинут (хотя и не до конца) в сторону проекта КК.

[4] *Проект Конституции РФ для пленарного заседания КК РСФСР 12 октября 1990 г.; Проект Конституции РФ, принятый КК за рабочую основу 12 ноября 1990 г.*; [Из истории создания... 2007: 645-646; 2009b: 245-246].

[5] *Декларация независимости. Конституция Соединенных Штатов Америки*. New York. 1979. С. 31.

[6] Проект Конституции РФ от 5 мая 1993 г.; Проект Конституции РФ от 16 июля 1993 г. [Из истории создания... 2008a: 112-114; 2009a: 222-223].

[7] Авторами этого проекта были названы С. Алексеев, А. Собчак, С. Шахрай.

[8] В составе Конституционного совещания работали 5 групп, представлявших федеральные и региональные органы государственной власти (в том числе 137 депутатов и почти весь состав КС), органы МСУ, политические партии и иные общественные объединения, организации предпринимателей, – всего 692 человека [Конституционное совещание... 1995: 76-129].

В президентском проекте над тремя высшими судами – Конституционным, Верховным и Высшим арбитражным – было воздвигнуто монструозное сооружение – Высшее судебное присутствие, за которым были закреплены важнейшие функции КС: толкование Конституции и участие в процессе импичмента президента, ряд ключевых кадровых назначений, дела о конституционности судебной практике и "другие дела" по представлению президента, парламента и трех высших судов. Под стать компетенции был спланирован порядок формирования этого органа, в который должны были входить председатели высших судов, их заместители и три федеральных судьи, назначаемые Советом Федерации (СФ) по представлению президента. "Вертикализация" судебной системы под дланью президента прочитывалась в этом отвергнутом на Конституционном совещании проекте совершенно отчетливо.

Однако некоторые важные прерогативы КС из проектов КК были от него либо отторгнуты, либо урезаны. Поскольку роль гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина была закреплена за президентом, в проект не вошло положение: "*КС – высший орган судебной власти по защите конституционного строя*". При возвращении КС функций, закрепленных было за ликвидированным Высшим судебным присутствием, потерялась "проверка конституционности судебной практики", присутствовавшая еще в промежуточном проекте, одобренном Конституционным совещанием 12 июля [Из истории создания... 2009а: 171]. В проекте КК от 5 мая 1993 г. право обращения в КС "с жалобами и протестами на неконституционность правоприменительной практики" было предоставлено "физическим и юридическим лицам по исчерпании иных юридических средств защиты права", а также Уполномоченному по правам человека и ряду других субъектов права. Вместо всего этого в окончательный текст Конституции 1993 г. была введена ограничительная формула: КС "по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле". Изъята из функций КС (и спущена на иной уровень) была и "проверка конституционности партий и общественных организаций".

ДВА ЗАКОНА О КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ

Сопоставление двух законов о КС, один из которых был принят *до*, а другой *после* утверждения Конституции 1993 г., демонстрирует, как изменились условия, в которых протекал законодательный процесс, и представления о роли КС в политико-правовой системе, которые водили пером законодателя.

Закон, принятый 21 июля 1991 г. – через месяц после избрания Б.Н. Ельцина президентом РФ и за месяц до путча, – был документом своего времени и своих создателей во главе с Борисом Золотухиным[9]. Впервые в России был утвержден орган, наделенный правом и обязанностью выносить правовую оценку актам главы государства, высших органов исполнительной и законодательной власти, решать, существуют или отсутствуют юридические основания для отстранения от должности высших должностных лиц государства [Пятый (внеочередной)

[9] Борис Андреевич Золотухин – один из четырех советских адвокатов, отстаивавших невиновность обвиняемых на политических процессах. Он поплатился за это изгнанием из адвокатуры и исключением из КПСС (1968 г.). Член Хельсинкской группы (с 1988 г.), народный депутат РСФСР-РФ в 1990-1993 гг., зам. председателя Комитета СНД по законодательству. К работе над Концепцией судебной реформы (документ утвержден ВС 24.10.1991 г.) и Закона о КС Золотухин привлек выдающихся специалистов в области права.

съезд... 1992: 558-618]. “Один из самых поучительных уроков истории в области подлинного народовластия состоит в том, – говорил Б. Золотухин, представляя закон о КС на Съезде, – что наиболее мощным заслоном против нарушений Конституции является наделенный властными полномочиями, независимый и компетентный Конституционный суд” [там же: 180].

В мае 1991 г., на пике наступления российского парламента на советскую систему власти, IV СНД России поручил Верховному Совету рассмотреть вопрос о КС и вынести его на V Съезд. Демократические юристы подготовили проект закона, и ВС утвердил его почти что “с колес”. “Конституционный контроль, – как было записано в преамбуле закона, – передается в ведение судебной власти как наиболее беспристрастной и независимой”. Закон устанавливал, что решения КС, принятые в пределах его компетенции, обязательны на всей территории России. Конституционному суду вменялось в обязанность ежегодно направлять в ВС послания о состоянии конституционной законности в РФ. В случаях нарушения Конституции и законов КС по собственной инициативе мог обращать на то внимание компетентных органов и должностных лиц. Представления, любые решения и требования КС подлежали немедленному рассмотрению. По ним должны были приниматься неукоснительные меры. Международные договоры могли становиться предметом рассмотрения КС лишь в том случае, если они не были ратифицированы и не вступили в силу. Так утверждался примат международного права по отношению к национальному. Было особо оговорено, что КС не рассматривает политические вопросы – трудно исполнимая (и вскоре нарушенная) норма, ибо грань между правом и политикой далеко не всегда можно провести.

Судей КС должен был избирать СНД по представлению президента простым большинством голосов от общего числа депутатов. Их независимость гарантировали несменяемость, неограниченный срок полномочий, категорический запрет какого бы то ни было вмешательства в деятельность КС и постороннего воздействия на свободу волеизъявления судей, достойные размеры жалованья и социального обеспечения. Важная демократическая норма обеспечивала избрание председателя, его заместителя и секретаря КС самими членами суда.

Закон был представлен Съезду Верховным Советом в двух вариантах: с включением гл. 3, предусматривавшей проверку конституционности правоприменительной практики на основе индивидуальной жалобы и без нее. Возражения, которые выдвигались против включения этой главы в закон в ходе дискуссии на Съезде, сводились к тому, что КС захлебнется в потоке жалоб, и главное – эта норма поставит КС над Съездом – принцип разделения властей трудно вживлялся в сознание законодателей. И все-таки закон о включении гл. 3 (которая в ВС не собрала достаточного количества голосов) был принят на Съезде конституционным большинством голосов [там же: 132, 179-207]. Граждане СССР и РСФСР, иностранцы, лица без гражданства, а также юридические лица обрели право обращаться в КС с жалобами на нарушение их прав (только если оспариваемые ими решения являются *обыкновением* правоприменительной практики). Это было серьезным достижением. Закон защищал КС от переполнения делами, подлежащими рассмотрению в судах общей юрисдикции, и в то же время должен был защитить граждан от неправовых решений в самой трудно реформируемой системе общих судов.

Однако судьба первого российского закона о КС оказалась незавидной. В известном указе № 1400, распустившем СНД и ВС, Конституционному суду предлагалось не созывать заседания до начала работы нового парламента. После того, как КС усмотрел в этом указе основания для импичмента президента, Б. Ельцин намеревался пойти дальше и распустить КС, избранный Съездом. Не без труда окружению президента удалось уговорить его ограничиться тем, что закон в редакции 1991 г. был объявлен недействующим[10].

Правовая неразбериха, возникшая после осенних событий 1993 г., полоса "указного права" требовали скорейшего возобновления деятельности КС. Новая редакция была подготовлена в рекордные сроки. Уже в январе 1994 г. проект был внесен в ГД: принятая Конституция позволяла КС воспользоваться правом законодательной инициативы. Президент и его представители ревниво контролировали процесс; их цель состояла в том, чтобы возможности КС в противостоянии президентской власти и, следовательно, его самостоятельность были по возможности ограничены. Обсуждение проекта началось в феврале; сразу же проявились специфические интересы депутатского корпуса. С одной стороны, депутаты попытались нагрузить закон тем, что было отнято у него новой Конституцией; с другой – требовали решения привходящих вопросов: дать Думе, наряду с СФ, право номинировать кандидатов на вакантные места в КС, представить персональный список кандидатов и т.п. Между тем Конституция придала закону статус конституционного, и для его одобрения требовалось конституционное большинство. В результате споры вокруг закона, который принять в первом чтении не удалось, затянулись до лета [Государственная... 1995a: 36-70, 73-94, 135-141, 198-200; Государственная... 1995b: 5-21; Государственная... 1995c: 634-659]. Он был утвержден 21 июля 1994 г. Это был первый федеральный конституционный закон, принятый Государственной Думой (ГД) первого созыва[11].

По условиям места и времени новый закон должен был стать – и действительно стал – хуже предшествующего[12]. Целями издания нового закона были заявлены приведение его в соответствие с принятой, наконец, Конституцией и исключение впредь "использования КС как инструмента политической конфронтации". Реальная же проблема заключалась в том, в какой мере депутатам Думы, в своем первом созыве оказавшейся не вполне управляемой, удастся смягчить тенденцию к умалению роли КС в новом балансе государственных институтов. КС перестал быть высшим органом конституционного контроля. "Мы пытались в проекте закона ограничить власть, – сказала депутат Л.Н. Завадская, представлявшая его от имени Комитета по законодательству. – Но... учитывая возможности, которые предоставила нам Конституция" [Государственная... 1995a: 94].

Из числа функций КС была изъята проверка правоприменительной практики и ограничены в полном соответствии с формулой новой Конституции возможности граждан (не говоря уж об иностранцах и лицах без гражданства) добиваться защиты своих прав в КС. КС было предписано воздерживаться от установления

[10] *Указ президента РФ от 24.12.1993.* См. [Филатов 2000: 320-323; Батурин и др. 2001: 388-390; Шейнис 2005: 637].

[11] *ФКЗ "О Конституционном суде РФ" от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ.*

[12] В.А. Туманов, впоследствии назначенный председателем КС, говорил в ходе обсуждения: "Давайте видеть вещи такими, какие они есть. С точки зрения защиты прав гражданина новый закон дает меньше, чем предыдущий закон о Конституционном суде" [Государственная... 1995a: 78].

фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или органов. Был ограничен также перечень институтов, чьи нормативные акты могут быть проверены КС на соответствие Конституции. Из их числа были удалены, в частности, федеральные министерства и ведомства. В обозначении процедуры, посредством которой кандидаты в КС становятся его членами, "избрание" было заменено на "назначение". Исключено было также рассмотрение Конституционным судом дел по собственной инициативе на основании того, что это наделяет его слишком сильной властью.

В составе КС были учреждены две параллельно работающие палаты, и количество конституционных судей было увеличено с 15 до 19 человек в целях "повышения его эффективности и оперативности". Одновременно было введено положение, согласно которому работа КС может возобновиться, когда будут заполнены все вакансии и избраны новые руководители. Это затянуло восстановление КС до февраля 1995 г. Выборы руководства самими судьями, "как одна из важнейших гарантий самостоятельности, независимости КС", были сохранены – как оказалось, на время.

Коррекция законодательства о Конституционном суде

За годы, прошедшие после издания закона о КС, его текст был буквально переполнен многочисленными изменениями[13]. Большинство изменений шло в русле разворачивавшейся контрреформы законодательства. В первые годы в переформатирование закона основной вклад вносили президентские указы. В сентябре 1995 г. двумя указами Ельцин распространил на судей КС, а также на работников его аппарата разнообразные блага (дополнительные выплаты, улучшение жилищных условий, обеспечение служебным транспортом и связью, медицинское, курортное, бытовое обслуживание и т.д.) – все это было поднято над уровнем других судей и приравнено к обеспечению членов правительства.

С указа об обеспечении деятельности и социальных гарантиях конституционным судьям (уже в феврале 2000 г.) начал и новый президент. В частности, материальное обеспечение председателя КС было приравнено к уровню председателя правительства. Обращение к указному праву закрепляло сомнительную с точки зрения Конституции и законов роль президента в качестве распорядителя благ. Эта линия была продолжена в указах 2004, 2005 и 2007 гг. и определенно шла вразрез с позабытой к тому времени концепцией судебной реформы, одобренной ВС в 1991 г. В декабре 2004 г., в преддверии издания закона об отмене прямых выборов губернаторов населением, потребовавшего подтверждения КС, в денежном поощрении конституционных судей был совершен скачок: оно было установлено в размере, в 5,5 раз превышавшем их должностной оклад (председателю КС – в 6,5 раз). Через месяц с небольшим оклады были повышены на 20% всем судьям. А в декабре 2007 г. новый поток разнообразных благ пролился на конституционных судей и обслуживающий персонал в связи с перемещением КС в Санкт-Петербург – мерой дорогостоящей, целесообразность которой представляется сомнительной. Но как раз в эти годы в бюджет стали поступать феноменально возросшие нефтяные доходы, толика которых и "пролилась" на судей.

Подрыв независимости судей и самоуправления судейского сообщества осуществлялся и по другим линиям. Еще в 1995 г. в законе о статусе судей

[13] См. *ФКЗ О Конституционном суде РФ № 1-ФКЗ в редакции на декабрь 2015 г.*; также см. [Гарбуз, Краснов, Мишина, Сатаров 2010: 52-60, 76-77, 84-193, 202-210].

были дополнены условия, позволявшие досрочно прекращать их полномочия. К норме "совершение поступка, позорящего честь и достоинство судьи" было добавлено: "или умаляющего авторитет судебной власти". Эта растяжимая формулировка использовалась для удаления "не в ногу шагающих" судей общих судов (получившее широкую огласку дело судьи Кудешкиной в 2005-2009 гг.). А в 2009 г. угроза применения этой нормы повисла над двумя судьями КС: одного заставили подать в отставку из Совета судей, а другого – из КС. Периодические изменения срока полномочий и предельного возраста, вносившиеся в закон о КС, также становились для внесудебной власти дополнительными инструментами воздействия на поведение конституционных судей.

В пирамидально-иерархической системе власти роль руководителя любого ее подразделения особенно велика как в работе возглавляемой им структуры, так и в трансляции в нее пожеланий, приходящих извне. Поэтому демократический порядок выборов председателя КС, а также его заместителей коллективом судей в 2009 г. был заменен их назначением Советом Федерации по представлению президента.

Вслед за периодом, когда КС занимал (или пытался занять) самостоятельную по отношению к другим ветвям власти позицию по острым вопросам (как бы ни оценивать ее политически)[14], наступало время, когда шаг за шагом встраивание в вертикаль власти во главе с президентом стало происходить не без собственного встречного движения КС. Вполне отчетливо это проявилось в связи с коллизией, возникшей между судебной системой РФ и международными судами.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД МЕЖДУ ПРАВОМ И ПОЛИТИЧЕСКИМИ РЕАЛИЯМИ

Общий баланс деятельности КС за более чем два десятилетия не может быть оценен однозначно. Многие постановления, которые он принимал по жалобам граждан и организаций, реже – судов и совсем мало – по запросам депутатов ГД и региональных парламентов – способствовали решению спорных вопросов на правовой основе. КС пересматривал судебные решения в пользу заявителей, подвигал к установлению новых правовых норм и процедур, отмене спорных законоположений и побуждал федерального законодателя вносить полезные изменения в законодательство в предписанный срок. Таких решений было немало. Но они, как правило, не касались – во всяком случае, с середины 1990-х годов – спорных ситуаций, в которых заинтересованной стороной выступало государство в лице своих высших органов. Иными словами, когда споры переходили в политическую плоскость.

Провести грань между правом и политикой вообще непросто. Тем более – в современной России, где почти все проявления общественной жизни предельно политизированы, и в истории которой никогда не существовало правового государства. Первые шаги к нему, предпринятые в годы перестройки и постперестройки, были грубо пресечены, и политико-правовому процессу был дан обратный ход. Поэтому и наиболее заметные события в истории КС имели политическую подоплеку. Но политические склонения КС были одними, когда исход основных противостояний в российском обществе еще не

[14] Выступая в ГД при обсуждении закона о КС 1994 г., Б. Золотухин напомнил воодушевление, с которым страна принимала его первые решения, оспаривавшие неконституционность ряда действий исполнительной власти [Государственная... 1995а: 74].

определился, и сменились другими, когда тенденция к ужесточению режима стала набирать силу. О ряде знаковых правовых (или не вполне правовых) позиций КС, имевших политические последствия, и пойдет далее речь.

Процесс по делу КПСС (1992 г.)

Итоги процесса по делу КПСС в КС, несколько месяцев находившегося в центре общественного внимания в России и за рубежом, не удовлетворили никого. Исходным пунктом слушаний в КС были ходатайства, заявленные коммунистами и их противниками. Проверке подлежало соответствие Конституции РФ указов президента, на основе которых деятельность КПСС и КП РСФСР была приостановлена, их имущество объявлено находящимся в государственной собственности и природа КПСС и КП РСФСР как политических партий оспорена. Рассмотрев позиции представителей президента и сторон, заявивших ходатайства, выслушав десятки свидетелей и экспертов и ознакомившись с сотнями представленных документов, КС принял постановление, главное содержание которого сводилось к следующему[15].

1. По указам президента правомерен роспуск руководящих структур КПСС и КП РСФСР и не соответствует Конституции роспуск первичных организаций партии, образованных по территориальному признаку, так как они "сохраняли свой общественный характер и не подменяли государственные структуры".

2. По сопутствующему вопросу о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР, с ходатайством о рассмотрении которого выступили более 70 народных депутатов: производство прекратить в связи с тем, что в августе-сентябре 1991 г. КПСС фактически распалась.

Аргументированные возражения по принятому большинством КС постановлению были изложены в особом мнении судьи А.Л. Кононова. Первичные организации, писал он, являлись фундаментом, базовым структурным звеном КПСС; существование ее руководящих структур без них немыслимо и невозможно. С прекращением производства о конституционности КПСС и КП РСФСР также нельзя согласиться, так как абсолютное беззаконие и произвол, творимые КПСС многие десятилетия, немыслимо тяжкие последствия ее деятельности, особая опасность нарушения всех конституционных запретов позволяют квалифицировать эту организацию как преступную и, следовательно, антиконституционную. Деяния КПСС с точки зрения норм международного права подпадают под нормы о геноциде, о военных преступлениях и преступлениях против мира и человечности.

С особыми мнениями противоположной направленности выступили судьи Б.С. Эбзеев и В.О. Лучин[16]. Таким образом, о природе и роли КПСС были за-

[15] *Постановление Конституционного суда РФ от 30.11.1992 № 9-П по делу о проверке конституционности указов президента РФ от 23.08.1991 "О приостановке деятельности КП РСФСР" от 25.08.1991 "Об имуществе КПСС и КП РСФСР" и от 6.11.1991 "О деятельности КПСС и КП РСФСР"*, а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР.

[16] Особое мнение о постановлении КС по делу КПСС конституционных судей А.Л. Кононова, Б.С. Эбзеева, В.О. Лучина. См. По делу о проверке конституционности Указов президента РФ от 23 августа 1991 года № 79 "О приостановлении деятельности коммунистической партии РСФСР", от 25 августа 1991 года № 90 "Об имуществе ККПСС и Коммунистической партии РСФСР" и от 6 ноября 1991 года № 169 "О деятельности КПСС и РССР", а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР": Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1992 г. № 9-П. – *Вестник Конституционного Суда Российской Федерации*. 1993. № 4-5. С. 2-65.

явлены три разные точки зрения, правовые обоснования которых располагались в различных, не сопрягаемых друг с другом плоскостях. Едва ли не самой слабой из них была промежуточная позиция, поддержанная большинством конституционных судей, как межеумочная попытка найти компромисс между двумя противоположными политическими подходами.

В науке и публицистике не раз КПСС сопоставлялась с НСДАП, а разбирательство в Конституционном суде по делу КПСС – с Нюрнбергским процессом. Обе организации запятнали себя чудовищными преступлениями против собственного и других народов. Но Нюрнбергский процесс, в отличие от Московского, имел под собой прочные правовые и военно-политическое основания. Нюрнбергский процесс был выведен из германской политико-правовой системы (если о существовании таковой вообще можно было говорить применительно к 1945-1946 гг.). Это был суд победителей, опиравшийся на международное право (акт о капитуляции и устав трибунала, согласованный державами-победительницами). Нацистский режим был позорным, но относительно кратковременным эпизодом в истории Германии. Он оставил шрамы в сознании народа, но ностальгия по гитлеризму была преодолена (хотя и не сразу) его большинством. В России большевизм и сталинизм, господствовавшие три четверти века, в общественной памяти оставили значительно более глубокие, поныне не зажившие рубцы. Нацистская партия и государство были обрушены тотальным военным поражением. Советское же государство было демонтировано при активном участии значительной части руководства и актива КПСС. Выходцами из нее было и большинство судей КС.

Решение по делу КПСС КС принимал самостоятельно и свободно, не подвергаясь существенному воздействию извне. Но люди, принявшие это решение, не были свободны от политических воззрений и предубеждений, сталкивавшихся в расколотом обществе. Победа над путчистами не стала исторически переломным событием. Вольно или невольно под собственное понимание всех обстоятельств большинство судей подстроило правовое обоснование своего вердикта. Искусственность этого обоснования по многим позициям была слишком очевидна. (Чего стоил, например, отказ оценить преступную природу КПСС на том основании, что к моменту вынесения постановления она прекратила свое существование!)

О правовом значении процесса по делу КПСС говорить не приходится. Политически же принятые на нем решения всего лишь отразили с трудом найденную равнодействующую существенно различных, если не противоположных, воззрений на самые трагические страницы нашей истории, с которыми судьи пришли в зал суда. Он не стал “русским Нюрнбергом” также и потому, что общество было слишком поглощено своими заботами и горестями текущего момента и оказалось не способно связать их с тем, о чем шел спор в КС. Все это крайне негативно сказалось на последующем развитии страны. Суд над большевизмом-сталинизмом в нашей истории не состоялся. Как всякая тяжелая болезнь, не захваченная вовремя, он сопровождается рецидивами в социальном организме, хотя бы в виде приступов поклонения кровавому диктатору, в том числе у вступающих в жизнь поколений. Иммунитет к тоталитарным соблазнам так и не выработался.

Конституционный суд в событиях осени 1993 г.

21 сентября 1993 г. в 20.00 были оглашены указы президента "О поэтапной конституционной реформе в РФ" и его Обращение к гражданам России. В 22.10 открылось экстренное совещание судей КС. В их распоряжении была распечатка объявленных документов. После непродолжительного обсуждения состоялось голосование по наскоро составленному председателем КС Заключению. В нем было сказано, что опубликованные документы не соответствуют ряду статей Конституции РФ и служат основанием для отрешения президента от должности "или приведения в действие иных специальных механизмов его ответственности в порядке ст. 121.10 или 121.6 Конституции РФ". За Заключение проголосовали 9 членов КС, против – 4, причем из 9 судей, его поддержавших, 4 высказали сомнения в правомерности сформулированного в нем вывода [Москва... 1994: 10-17].

Решение КС производило довольно странное впечатление. Официальными документами президента к моменту вынесения Заключения он не располагал. Статус не оговоренного в законе о КС *совещания* (а не заседания) не давал права принимать обязывающее решение. Судьи не пришли к единому мнению, по какой из статей Конституции следует направлять процедуру отрешения президента от должности: из двух теоретически допустимых вариантов они сослались на оба, причем в ст. 121 Конституции (на которую предпочтут сослаться в своих постановлениях ВС и Съезд)[17] не предусмотрено участие КС, а "иные специальные механизмы" отрешения президента не были раскрыты ни в самой Конституции, ни в законах. Наконец, принимая свое решение, большинство судей не услышало соображений своих коллег, говоривших, что вся ситуация возникла из-за противоречий, заложенных в самой Конституции, и из-за того, что обе стороны конфликта (а не одна из них) вышли за пределы конституционного поля.

Конфликт между президентом и Съездом зашел так далеко, что разрешить его теперь можно было только политическими средствами. Для поиска и оперирования ими КС не был пригоден по природе. Поэтому не КС (который сразу же вышел из игры), а его председатель переместился из правовой в политическую сферу и попытался привести стороны конфликта к соглашению, как уже раз проделывал это в декабре 1992 г., на VII СНД. На следующий же день после того, как КС санкционировал процедуру импичмента, его председатель заявил: "Я в основном разделяю оценки положения в стране и высших эшелонах государственной власти, данные в преамбуле указа, и цели, которые ставит перед собой президент". А затем, явившись на Съезд и польстив депутатам ("я понимаю, что вы правы, вы обижены, над вами совершено поругание и насилие"), он сформулировал четыре политических условия компромиссного урегулирования конфликта, *не включавшие продолжение процедуры импичмента*, и предложил в качестве одного из гарантов их соблюдения КС [там же: 250-253].

Эти условия могли бы стать предметом переговоров, будь они выдвинуты до того, как политическая ситуация предельно обострилась. Но теперь обе стороны не помышляли ни о чем, кроме победы: ведь противостояние

[17] *Десятый (чрезвычайный) СНД РФ, 23 сентября – 4 октября 1993 года. Стенографический отчет. В 3-х тт. Т. 1.* 2010. М.: *Издательство РГГЭУ.* С. 40, 385.

было разогрето также и поспешным квазиправовым решением КС. Сам же председатель КС после всего произошедшего становился совершенно неприемлемым для Ельцина в какой бы то ни было роли. Через несколько дней его инициатива была отвергнута и Хасбулатовым [там же: 163-165].

Так завершилось для КС "хождение в политику". После силового решения конфликта 5 октября КС осудил и агрессию со стороны Белого дома, но это уже мало что могло изменить в его судьбе. Платой за интервенцию КС в политику (признаем: сравнительно умеренной, коль скоро все участники конфликта действовали без оглядки на Конституцию) стало его длительное отстранение от дел, на весь период, пока шло продвижение нового закона о КС и тянулась мучительная многоактная процедура замещения вакантных мест.

Дрейф навстречу президенту

Три постановления КС, о которых пойдет речь далее, демонстрируют нарастающую ассоциацию КС с политической линией – сначала Ельцина, а затем Путина. Постановления, которые во всех этих случаях выносил КС, были мотивированы (хотя это никогда не признавалось) соображениями политической целесообразности. Все они санкционировали позиции президента. КС теперь ни разу не приходилось поправлять верховную власть или тем более – становиться в оппозицию к ней. Но в первом случае проблема заключалась в том, чтобы найти правовую форму для разрешения острой общественной ситуации, выход из которой был не очевиден и при любом выборе был связан с серьезными общественными потерями. А в двух других – достаточно спорное правовое оформление получали решения, общественная необходимость которых вызывает серьезные возражения.

В июле 1995 г. КС должен был прийти к заключению о конституционности изданных в 1993-1994 гг. трех указов президента и постановления правительства, санкционировавших участие вооруженных сил государства в "восстановлении конституционного порядка" в Чечне. Депутаты и члены СФ, направившие запросы в КС, оспаривали использование армейских соединений для погашения конфликта в Чечне и подчеркивали, что проводившаяся операция привела к грубым и массовым нарушениям прав человека, к разрушению государственных систем обеспечения этих прав. В ответ на это представители президента указывали, что экстраординарная ситуация привела к применению экстраординарных способов действий и утверждали, что иных средств в руках государства не было.

Российское общество (в том числе демократически ориентированная его часть) оказалось глубоко расколотым по отношению к войсковой операции в Чечне. С одной стороны, было очевидно, что существующее законодательство не позволяет применять вооруженные силы государства на собственной территории. Чеченский конфликт решениями верховной власти был выведен за рамки правовой квалификации, что позволило военнослужащим действовать практически бесконтрольно. С другой – было не менее очевидно, что в Чечне утвердилась своего рода пиратская республика, предводители которой столь же бесконтрольно чинили суд и расправу над подвластным им населением. Само существование бандитского анклава, откуда направлялась экспансия на соседние территории, стало вызовом конституционному порядку, поддержание которого было обязанностью власти.

КС постановил, что в сложившейся ситуации президент имел право действовать именно так, как он поступил. Насколько напряженной была дискуссия и неоднозначна проблема, в подходе к которой никто не обладал бесспорной истиной, видно из того, что к постановлению КС 7 из 19 судей сочли уместным приложить особые мнения. "Способ разрешения 'чеченской проблемы' был и остается чрезвычайно запутанным клубком из морально-этических, правовых и политических вопросов... От Конституционного суда требовалось однозначно высказаться ни больше ни меньше как по поводу 'конституционности войны', по поводу 'конституционности смертей и разрушений'", – писали демократические помощники президента, поставленные перед мучительным нравственным выбором. И задавались вопросом: не проложило ли решение КС 1995 г. путь ко второй чеченской войне 1999 г.? [Батурин и др. 2001: 702].

Очевидно, что силовая попытка восстановить "конституционный порядок" в Чечне открыла череду событий, которые далеко не исчерпывались возобновлением военной кампании со всеми присущими ей ужасами. КС санкционировал проведение в Чечне курса, который был безответственным и провальным. Сменявшие друг друга политики, проводившие такой курс, то вели войну на уничтожение, то капитулировали перед бандитами, с которыми не могли совладать. То опустошали чеченские города и селения, то бросали непомерные материальные и финансовые ресурсы на их восстановление. Оказавшись перед выбором – поддержать признанный Россией режим Масхадова и помочь ему совладать с колебавшими его власть бандформированиями или воспользоваться неустойчивой ситуацией в Чечне для нанесения удара – они опять выбрали силовой вариант. Но решение КС имело и более далеко идущие последствия: реабилитирован был сам принцип беззаконного насилия. Чеченская война стала одним из главных факторов, предопределивших поворот в политической жизни и состоянии права в России, к росту влияния силовиков во власти.

После трагических событий 2004 г. в Беслане КС санкционировал изменения в организации государственной власти, хотя обосновать их необходимость борьбой с терроризмом было непросто. По инициативе президента был принят закон, по которому выборы губернаторов населением заменялись причудливой процедурой: законодательному органу субъекта Федерации надлежало предложить президенту ряд кандидатур, а затем утвердить лицо, на котором остановил свой выбор президент. Было очевидно, что переход от всеобщих выборов высших должностных лиц субъектов Федерации, в руках которых к этому времени сосредоточилась почти вся власть в регионах, к их фактическому назначению – мера отчетливо антифедералистская и антидемократическая. Губернаторы становились практически не сменяемыми, иначе как по инициативе сверху, при этом во многом определяя состав региональных законодательных органов, контролируя избрание депутатов от региона в ГД, не говоря уж о назначении своего представителя в СФ. Президент обретал право не только назначать и отстранять от должности глав субъектов Федерации, но и в крайне маловероятном случае, если бы региональным законодателям вздумалось не согласиться с его выбором, – распускать избранное населением Законодательное собрание.

Вслед за тем 14 региональных отделений СПС и гражданин Тюмени оспорили закон в КС. Казалось бы, Суду оставалось лишь подтвердить собствен-

ное решение, принятое в 1996 г. по запросу Алтайского краевого совета. Тогда отказ от прямых выборов высших должностных лиц субъектов Федерации был признан не соответствующим Конституции. Однако КС не без изящества обошел возникшее затруднение. Каждое из двух противоречащих друг другу постановлений было признано правомерным. Сопоставив эти постановления, Б.А. Страшун, один из разработчиков Конституции РФ, а впоследствии советник и начальник научно-экспертного управления КС, пришел к заключению: "Аргументация Конституционного суда, если это можно назвать так, полностью меняет общественные представления о верховенстве Конституции, ее соотношении с законодательством, пределах ее толкования и собственных правовых позициях КС, которые свободно могут меняться 'в духе времени'. С этой точки зрения, можно оправдать все, что угодно, но это будет за пределами права"[18]. Через несколько лет в порядок замещения губернаторских постов была возвращена процедура прямых выборов (правда, в искаженном виде).

Следующим объектом разбирательства в КС стала международная Конвенция о защите прав человека и основных свобод и протоколы к ней. Конвенция обязывает присоединившиеся к ней государства исполнять решения межгосударственных судебных органов и, в частности, решения Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) в Страсбурге. Граждане, полагающие, что их права нарушены национальными судами или органами исполнительной власти, обращаются в ЕСПЧ как в последнюю инстанцию. Россия ратифицировала Конвенцию в 1998 г. и с тех пор занимает одно из первых мест по числу жалоб в ЕСПЧ и удовлетворенных им исков граждан к государству[19].

Россия ратифицировала конвенцию в то время, когда она была ориентирована на вхождение в сообщество европейских демократических государств. Но время шло, вал нарушений гражданских прав был поставлен на поток, число жалоб росло. Надвигались решения ЕСПЧ по искам на сомнительный в правовом отношении захват имущества ЮКОСа. Очевидной для международного правосудия становилась неправедность приговоров российских судов по "болотному делу". Исполнение приговоров Страсбургского суда грозило российскому государству непомерными расходами и политическим ущербом. Выполнение требований Конвенции по правам человека и соблюдение ст. 15 Конституции, зафиксировавшей приоритет международных договоров по отношению к национальным законам, становились обременительными и неприемлемыми для государства.

До некоторых пор российские власти могли полагаться на то, что поток жалоб в Страсбург существенно превышает возможности ЕСПЧ своевременно их рассматривать, а российская судебная система изобретательно тормозит и блокирует исполнение его постановлений. Но в условиях резкого обострения отношений с Западом начался поиск более действенных средств противостояния. Официальные лица отметились заявлениями, что ЕСПЧ "абсолютизирует значение международного права при рассмотрении конкретных дел" (А. Бастрыкин), "страдает недостатком демократической легитимности"

[18] *Постановление КС от 21 декабря 2005 г. № 13-П*; также см. [Страшун 2008].

[19] ЕСПЧ в первой половине 2015 г. рассмотрел 700 жалоб против России. Еще 9 100 ждут своей очереди.

и повинен в "судейском активизме" (В. Зорькин)[20]. Стараниями политических шоуменов на ТВ и подбираемых ими гостей (среди которых особенно отличались депутаты ГД и ораторы ЛДПР) ЕСПЧ был представлен российской публике как одно из подразделений скоординированного "коварным Западом" похода против российского суверенитета. В такой атмосфере нетрудно было выйти из-под юрисдикции международных судов, порвать с Советом Европы и отменить соответствующую норму Конституции, на чем давно уже настаивала "патриотическая общественность". Решено было, однако, разыграть более сложную партию, в которой заглавная роль была отдана КС.

Конституционный суд занял более взвешенную позицию. Рассмотрев в июле 2015 г. запрос группы депутатов ГД о конституционности закона, ратифицировавшего упомянутую Конвенцию и ряд других законов, КС постановил, что поставленные под вопрос положения этих законов не противоречат Конституции РФ, и ЕСПЧ вполне обоснованно выступает в качестве субсидиарного межгосударственного судебного органа в конкретных случаях, когда исчерпаны все внутригосударственные средства судебной защиты. Вместе с тем КС определил, что "Россия может в порядке исключения отступить от выполнения возлагаемых на нее обязательств, когда такое отступление является единственно возможным способом избежать нарушения основополагающих принципов и норм Конституции РФ". В подкрепление этой позиции были приведены случаи, когда сходным образом поступали другие государства.

Далее КС предложил алгоритм действий в спорных случаях: российские суды и иные государственные органы, на которые возложена обязанность исполнения международных договоров, усмотрев противоречия с Конституцией РФ, вправе обратиться в КС с просьбой отрегулировать возникшие коллизии. Законодателю же было рекомендовано разработать "специальный правовой механизм для разрешения им (Конституционным судом) возможности или невозможности с точки зрения верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ исполнить вынесенное по жалобе против России постановление ЕСПЧ..."[21]. Что и было исполнено в сжатые сроки: с 1 по 15 декабря 2015 г. изменения в закон о КС были приняты ГД в трех чтениях, одобрены СФ и подписаны президентом. Означенный порядок был распространен на решения всех межгосударственных органов по защите прав и свобод человека[22].

В итоге необходимость вторжения в текст Конституции и выхода из международных договоров была снята. Многоопытные судьи подчеркивали безусловную приверженность соблюдению международного права: "*противоречие между защитой, предусмотренной Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, и конституционной защитой основных прав должно разрешаться в направлении расширения гарантий*", – и добавили выразительную оговорку: "*и при условии обеспечения надлежащего соотношения с иными интересами, защищаемыми Конституцией, т.е. с другими конституционными нормами, гарантирующими основные права, на которые могло бы повлиять расширение отдельно взятой гарантии*" (курсив мой – *В.Ш.*).

[20] *Российская газета*, 24.07.2015; *Независимая газета*, 28.10.2015. Бастрыкин пошел дальше и предложил исключить из Конституции норму о приоритете международного права и ряд других "устаревших" положений.

[21] *Постановление КС РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П.*

[22] Изменения были внесены в ст. 3 и 104 ФКЗ "О Конституционном суде РФ" № 1-ФКЗ в редакции на декабрь 2015 г.

Итак, в одной из основополагающих статей Конституции (ст. 15.4) была пробита брешь. Решение конкретных споров поставлено в зависимость от того, какие интересы российские суды и государственные органы сочтут приоритетными и какие из "гарантий" КС признает предпочтительными.

* * *

Конституционный суд в России за четверть века своего существования прошел протяженный и противоречивый путь. На него конституционалисты возлагали серьезные надежды. Для будущего страны важно, что такой институт существует и набирает опыт. Сейчас, однако, его роль в делах, затрагивающих права и свободы граждан, в лучшем случае скромна. Он не исполняет свое предназначение в системе сдержек и противовесов перед лицом силовых ведомств государства, которое становится все более репрессивным. Он слишком зависит от других ветвей власти и нередко подыгрывает им.

Необходимо возвратить КС роль и место в системе государственных органов, которые отвечают духу и букве Конституции. Зависит это, впрочем, не только (и даже не столько) от самого Конституционного суда...

Батурин Ю.М., Ильин А.Л., Кадацкий В.Ф., Костиков В.В., Краснов М.А. 2001. *Эпоха Ельцина: Очерки политической истории*. М.: ВАГРИУС. 815 с.

Гарбуз А.К., Краснов М.А., Мишина Е.А., Сатаров Г.А. 2010. *Трансформация российской судебной власти. Опыт комплексного анализа*. СПб.: Норма. 480 с.

Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Весенняя сессия. Т. 4 (6-27 апреля 1994 г.). 1995a. М.: Республика. 1007 с.

Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Весенняя сессия. Т. 5 (11-27 мая 1994 г.). 1995b. М.: Республика. 940 с.

Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Весенняя сессия. Т. 6 (8-24 июня 1994 г.). 1995c. М.: Республика. 816 с.

Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.). В 6 тт. Т. 1. 1990 год. Под общ. ред. О.Г. Румянцева. 2007. М.: Волтерс Клувер. 936 с.

Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.). В 6 тт. Т. 4. Кн. 2. Под общ. ред. О.Г. Румянцева. 2008. М.: Волтерс Клувер. 1104 с.

Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.). В 6 тт. Т. 4. Кн. 3. Под общ. ред. О.Г. Румянцева. 2009a. М.: Волтерс Клувер. 1119 с.

Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.). В 6 тт. Т. 5. Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации (1990-1993 гг.). Под общ. ред. О.Г. Румянцева. 2009b. М.: Волтерс Клувер. 1120 с.

Конституции государств Европейского Союза. Под ред. Л.А. Окунькова и др. 1997. М.: ИГ ИНФРА; НОРМА. 816 с.

Конституционное совещание. Стенограммы, материалы, документы. В 20 тт. Под общ. ред. С.А. Филатова, В.С. Черномырдина, С.М. Шахрая, Ю.Ф. Ярова, А.А. Собчака, В.Ф. Шумейко. Т. 1. (29 апреля – 4 июня 1993 г.). 1995. М.: Издательство "Юридическая литература". 560 с.

Москва. Осень 93. Хроника противостояния. Сост. Н. Железнова, А. Панова, А. Сурков. 1994. М.: Республика. 656 с.

Пятый (внеочередной) съезд народных депутатов РСФСР. 10-17 июля, 28 октября – 2 ноября 1991 г. Стенографический отчет. В 3-х тт. Т. 1. 1992. М.: Республика. 736 с.

Распад СССР: документы и факты (1986-1992 гг.). В 2-х тт. Т. 1. *Нормативные акты. Официальные сообщения.* Под общ. ред. С.М. Шахрая. 2009. М.: Волтерс Клувер. 1120 с.

Страшун Б.А. 2008. Проблемы реализации Конституции. – *Конституционный вестник*. № 1 (19). С. 57-61.

Филатов С.А. 2000. *Совершенно несекретно.* М.: ВАГРИУС. 462 с.

Шейнис В.Л. 2005. *Взлет и падение парламента: переломные годы в российской политике (1985-1993).* В 2-х тт. Т. 2. М.: Московский Центр Карнеги, Фонд ИНДЕМ. 786 с.

DOI: 10.17976/jpps/2016.03.07

CONSTITUTIONAL COURT IN THE TWISTS OF RUSSIAN HISTORY

V.L. Sheynis[1]

[1]*Primakov Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences. Moscow, Russia*

SHEYNIS Viktor Leonidovich, Dr. Sci. (Econ.), Prof., Principal Researcher, Primakov Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences. Email: sheynis31@gmail.com

Received: 25.01.2016. Accepted: 10.02.2016

Abstract. The Constitutional Court of the Russian Federation (CC), planned as the flagship of the judicial system, emerged in the years of perestroika – for the first time in Russian history. The article displays the process of the advanced concept of judicial reform and model of CC passing through the sieve of law-making process and political obstacles. The prototype of CC, the USSR Constitutional Supervision Committee, possessed neither the authority of power, nor the power of authority, proved to be helpless in the collapsing Soviet Union and quit the stage along with the parliament. Analysis of the successive constitutional projects of 1990-1993 and comparison of the two laws on the CC (one of them adopted before, the other after the adoption of the 1993 Constitution), shows how the legislator gradually retreated under the pressure of the forces who sought to limit the role and functions of the CC in the political and legal system of the state. After that, incorporation of the CC into the presidential "vertical" took place on the basis of the president's decrees and amendments to the law on CC made in 1995-2015. The Constitutional Court has to constantly make a choice between law and politics. Originally it tried to develop an intermediate position (the CPSU case in 1992), then actively interfered in the political process, supporting one of the parties to the conflict (the events of October 1993). The activity of the CC was suspended by the president and resumed under a new law in 1995. After that, when addressing dispute matters, the CC took, as a rule, the president's side (the presidential decrees on Chechnya, 1993-1994, the abolition of popular elections of governors in 2005, the right to ignore the decisions of the European Court of Human Rights, 2015). Existence of the body of constitutional justice is important for the future of the country; however, its role in cases which involve human rights and freedoms of political matters remains modest or negative. It is essential that the Constitutional Court is given back its place in the state system that would meet the letter and spirit of the Constitution.

Keywords: law; constitutional justice; constitutional court legislation; verification of constitutionality of presidential decrees; dispute matters in the constitutional court.

References

Baturin Yu.M., Ilin A.L., Kadatskii V.F., Kostikov V.V., Krasnov M.A. *Epokha El'tsina: Ocherki politicheskoi istorii* [Epoch of Eltsin: Essays on Political History]. Moscow: Vagrius. 2001. 815 p. (In Russ.)

Filatov S.A. *Sovershenno nesekretno* [Totally Non-secret]. Moscow: Vagrius. 2000. 462 p. (In Russ.)

Garbuz A.K., Krasnov M.A., Mishina E.A., Satarov G.A. *Transformatsiya rossiiskoi sudebnoi vlasti. Opyt kompleksnogo analiza* [Transformation of Russian Judicial Power. Experience of Complex Analysis]. St. Petersburg: Norma. 2010. 480 p. (In Russ.)

Gosudarstvennaya Duma. Stenogramma zasedanii. Vesennyaya sessiya. T. 4 (6-27 aprelya 1994) [The State Duma. Transcript of Sessions. The Spring Session. Vol. 4 (April 6-27, 1994)]. Moscow: Respublika. 1995a. 1007 p. (In Russ.)

Gosudarstvennaya Duma. Stenogramma zasedanii. Vesennyaya sessiya. T. 5 (11-27 maya 1994) [The State Duma. Transcript of Sessions. The Spring Session. Vol. 5 (May 11-27, 1994)]. Moscow: Respublika. 1995b. 940 p. (In Russ.)

Gosudarstvennaya Duma. Stenogramma zasedanii. Vesennyaya sessiya. T. 6 (8-24 iyunya 1994) [The State Duma. Transcript of Sessions. The Spring Session. Vol. 6 (June 8-24, 1994)]. Moscow: Respublika. 1995c. 816 p. (In Russ.)

Iz istorii sozdaniya Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii. Konstitutsionnaya komissiya: stenogrammy, materialy, dokumenty (1990-1993 gg.). V 6 tt. T. 1. 1990 god. Pod obshch. red. O.G. Rumyantseva [From the History of Creation of the Constitution of Russian Federation. The Constitutional Commission: Transcripts, Materials, Documents (1990-1993). In 6 volumes. Vol. 1. Year 1990. Ed. by O.G. Rumyantsev]. Moscow: Wolters Kluwer. 2007. 936 p. (In Russ.)

Iz istorii sozdaniya Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii. Konstitutsionnaya komissiya: stenogrammy, materialy, dokumenty (1990-1993 gg.). V 6 tt. T. 4. Kn. 2. Pod obshch. red. O.G. Rumyantseva [From the History of Creation of the Constitution of Russian Federation. The Constitutional Commission: Transcripts, Materials, Documents (1990-1993). In 6 volumes. Vol. 4. Book 2. Ed. by O.G. Rumyantsev]. Moscow: Wolters Kluwer. 2008. 1104 p. (In Russ.)

Iz istorii sozdaniya Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii. Konstitutsionnaya komissiya: stenogrammy, materialy, dokumenty (1990-1993 gg.). V 6 tt. T. 4. Kn. 3. Pod obshch. red. O.G. Rumyantseva [From the History of Creation of the Constitution of Russian Federation. The Constitutional Commission: Transcripts, Materials, Documents (1990-1993). In 6 volumes. Vol. 4. Book 3. Ed. by O.G. Rumyantsev]. Moscow: Wolters Kluwer. 2009a. 1104 p. (In Russ.)

Iz istorii sozdaniya Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii. Konstitutsionnaya komissiya: stenogrammy, materialy, dokumenty (1990-1993 gg.). V 6 tt. T. 5. Al'ternativnye proekty Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii (1990-1993 gg.). Pod obshch. red. O.G. Rumyantseva [From the History of Creation of the Constitution of Russian Federation. The Constitutional Commission: Transcripts, Materials, Documents (1990-1993). In 6 volumes. Vol. 5. Alternative Projects of the Constitution of Russian Federation (1990-1993). Ed. by O.G. Rumyantsev]. Moscow: Wolters Kluwer. 2009b. 1120 p.

Konstitutsii gosudarstv Evropeiskogo Soyuza. Pod red. L.A. Okunkova [Constitutions of the EU States. Ed. by L.A. Okunkov]. Moscow: IG INFRA; NORMA. 1997. 816 p. (In Russ.)

Konstitutsionnoe soveshchanie. Stenogrammy, materialy, dokumenty. V 20 tt. Pod obshch. red. S.A. Filatova, B.C. Chernomyrdina, S.M. Shakhraya, Yu.F. Yarova, A.A. Sobchaka, V.F. Shumeiko. T. 1. (29 aprelya – 4 iyunya 1993 g.) [The Constituent Assembly. Transcripts, Materials, Documents. In 20 volumes. Ed. by S.A. Filatov, B.C. Chernomyrdin, S.M. Shakhray, Yu.F. Yarov, A.A. Sobchak, V.F. Shumeiko]. Moscow: Izdatel'stvo "Yuridicheskaya literatura". 1995. 560 p. (In Russ.)

Moskva. Osen' 93. Khronika protivostoyaniya. Sost. Zheleznova N., Panova A., Surkov A. [Moscow. Autumn 1993. The Chronicle of Conflict]. Moscow: Respublika. 1994. 656 p. (In Russ.)

Pyatyi (vneocherednoi) s"ezd narodnykh deputatov RSFSR. 10-17 iyulya, 28 oktyabrya – 2 noyabrya 1991 g. Stenograficheskii otchet. V 3-kh tt. T. 1. [The 5th Special Congress of People's Deputies of the Russian Soviet Federative Socialist Republic. June 10-17, October 28-November 2, 1991. Transcript. In 3 volumes. Vol. 1]. Moscow: Respublika. 1992. 736 p. (In Russ.)

Raspad SSSR: dokumenty i fakty (1986-1992 gg.). V 2-kh tt. T. 1. Normativnye akty. Ofitsial'nye soobshcheniya. Pod obshch. red. S.M. Shakhraya [Collapse of the Soviet Union: Documents and Facts (1986-1992). In 2 volumes. Vol. 1. Normative Acts. Official Texts. Ed. by S.M. Shakhray]. Moscow: Wolters Kluwer. 2009. 1120 p. (In Russ.)

Sheinis V.L. *Vzlet i padenie parlamenta: perelomnye gody v rossiiskoi politike (1985-1993). V 2-kh tt. T. 2* [Rise and Fall of the Parliament: Critical Years in Russian Politics (1985-1993). In 2 volumes. Vol. 2]. Moscow: Moscow Carnegie Center, INDEM Fund. 2005. 786 p. (In Russ.)

Strashun B.A. Problems of Implementation of Constitution. – *Konstitutsionnyi vestnik*. 2008. Vol. 1. No. 19. P. 57-61. (In Russ.)