

ДОКЛАД

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ШАХРАЯ С.М.

О ПРОЕКТЕ ЗАКОНА РСФСР «О КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РСФСР»

(25 мая 1991 года)

Источник: Четвертый Съезд народных депутатов РСФСР. 21-25 мая 1991 г. Стенографический отчет. Том IV. – М.: Издание Верховного Совета РСФСР, 1991. – С. 4-10.

Уважаемые народные депутаты, Уважаемый Председатель!

На четвертом Съезде народных депутатов РСФСР мы вновь внесли изменения и дополнения в Основной Закон Российской Федерации. Убеждая и принимая решения, споря и достигая согласия, мы по воле народа преобразуем существующие механизмы государства. Выработывая решения, которым, будем надеяться, суждена долгая жизнь, мы отказываемся от устаревших норм, вычеркиваем лозунги и вписываем в Конституцию России положения, основанные на здравом смысле и праве; мы видим, как сквозь идеологические наслоения нашего Основного Закона, скроенного и сшитого по брежневской Конституции, медленно, но верно проявляются черты демократизма и цивилизованности, достойные свободной страны. Но горе нам, если слова конституционных норм останутся пустым звуком. Каждый судья царской России ежедневно видел на покрытом казенным сукном столе зеркало: стеклянную пирамидку, на которой чеканили слова Петра Великого: «Все законы писать, если их не исполнять».

Уважаемые народные депутаты, если мы хотим, чтобы рождающаяся в муках Конституция государства Российского действовала за пределами этого зала, мы должны приставить к ней защитника, чуждого своекорыстным помыслам и партийным симпатиям. Таким ангелом-хранителем Российской Конституции должен стать Конституционный Суд Российской Федерации.

Коротко остановлюсь на основных положениях принятого Верховным Советом Закона о Конституционном Суде РСФСР. Особенностью закона, отличающего его от союзного закона о конституционном надзоре в СССР, является его комплексность и детальность правового регулирования. В проекте Закона о Конституционном Суде РСФСР сочетаются нормы государственного, судеустройственного, процессуального и материального права. В отличие от аналогичного союзного документа закон РСФСР на передоверяет самому органу конституционного контроля прав устанавливать нормы, касающиеся сторон и других лиц. Подробно, исчерпывающе определяются в нем критерии проверки нормативных актов. Таким образом, по своему юридическому значению закон о высшем органе конституционного контроля равен кодексу, что соответствует традициям правовых государств Западной Европы и обеих Америк. При создании концепции закона имелись в виду следующие основные соображения.

Закон о Конституционном Суде РСФСР должен стать органической составной частью существующей (я подчеркиваю – не будущей, а существующей) правовой системы, соответствующей принятому российским парламентом законодательству.

Во-вторых, необходимо было учесть интересы республик в составе РСФСР. Им предоставляется возможность оспаривать перед судом конституционность нормативных актов органов Российской Федерации.

Конституционный Суд РСФСР не вправе проверять законы республик, входящих в состав РСФСР, кроме единственного случая – если законы этих республик вторгаются в сферу компетенции Российской Федерации.

Наконец, Конституционный Суд РФ не будет вышестоящей инстанцией для органов конституционного контроля, образованных в наших республиках. То есть, здесь нет вертикали.

Третье. Признается уникальность Конституционного Суда как органа судебной власти, применяющего исключительно нормы Основного Закона, и только для проверки конституционности нормативных актов, то есть не имеющего, как правило, дела с конкретными преступлениями и спорами о праве гражданском.

Конституционный суд не должен подменять собой какие-либо иные органы. Поэтому принципиально наделение его полномочиями решать вопросы права, но не факта, запрещение ему принимать к своему производству политические вопросы.

Конституционный суд олицетворяет собой судебную власть в чистом виде. Он не является ставленником или органом политического руководства обществом. Но уникальность Конституционного Суда неравнозначна монополии этого органа на проверку конституционности.

Функцию контроля за соблюдением Конституции будут осуществлять и Съезд народных депутатов, и Верховный Совет РФ, и со временем, мы уверены, общегражданские суды.

В-четвертых, учреждение Конституционного суда Российской Федерации является практическим шагом судебной реформы, а потому отдельные нормы закона могут послужить образцом для изменения процессуального законодательства Российской Федерации.

По замыслу, отраженному в законе, Конституционный Суд РФ вмешивается в судопроизводство по конкретным делам лишь в самых исключительных случаях, когда исчерпаны обычные возможности защиты права или интереса.

Поэтому от российских судей, состоящих в общих или арбитражных судах, мы ожидаем гражданского мужества и решительности при столкновении с неконституционными законами. Эти законы не подлежат применению, поскольку Конституция России обладает на территории республики высшей юридической силой. И, если мы хотим, чтобы нормы Конституции работали напрямую, а не через подзаконные акты и инструкции, мы должны добиться именно такого положения дел.

Закон состоит из четырех разделов. Он вам роздан. Деятельность Конституционного Суда России должна регламентироваться исключительно Конституцией, тем законом, который я вам представляю, и Регламентом, принимаемым самим Конституционным Судом по вопросам, не получившим определенного разрешения в законодательстве.

Конституционный Суд является органом судебной власти, действующим в соответствии с демократическими принципами правосудия, законностью, независимостью, гласностью и коллегиальностью. 15 судей избираются Съездом народных депутатов по представлению Председателя Верховного Совета РФ без указания определенного срока их полномочий. Председатель Конституционного Суда, его заместитель и секретарь избираются судьями из своего состава.

Статус судьи Конституционного Суда характеризуется его независимостью, неприкосновенностью и несменяемостью.

Установлены высокие требования к кандидатам на должность судьи. Определены не совместимые со статусом судьи Конституционного Суда занятия. Детально урегулирован порядок и основания приостановления и прекращения полномочий судьи Конституционного Суда. Судьи действуют в личном качестве. Я очень прошу вас обратить внимание на эту деталь и поддержать эту норму в законе. Что значит «в личном качестве»? Значит, что они не могут быть представителями каких-либо партий, территорий, государств, органов. Впервые в отечественном законодательстве говорится о том, что кто-то может действовать в личном качестве, не выражая ничьих интересов,

кроме интереса права и Конституции, не подчиняясь никому и ничему, кроме Конституции, своей совести.

Закрепление данного термина, несомненного, - шаг вперед на пути к построению правового государства.

Производство в Конституционном Суде распадается на этапы обращения в Конституционный Суд с ходатайствами и жалобами, изучения вопроса судьями, подготовки справки, включения вопроса в повестку дня и рассмотрения вопроса Конституционным Судом, а также постановления и изложения решения.

При рассмотрении дел о конституционности правоприменительной практики участвуют и выступают стороны, оглашаются документы, заключения специалистов, могут привлекаться эксперты и свидетели. Конституционный Суд всегда заседает в полном составе. Решение Конституционного Суда окончательно, вступает в силу немедленно по его провозглашению и может быть пересмотрено лишь в исключительных случаях самим Конституционным Судом. Требования Конституционного Суда обязательны на территории все Российской Федерации.

Компетенция Конституционного Суда России состоит в проверке конституционности по форме и содержанию нормативных органов РСФСР и республик, входящих в состав РСФСР, и международных договоров РСФСР. Речь идет преимущественно о законах Российской Федерации. Правильность нормотворчества высших исполнительно-распорядительных органов оспаривается перед судом лишь при нарушении ими принципа разделения властей, то есть Конституционный Суд не будет вмешиваться в оперативную исполнительно-распорядительную деятельность правительства и других исполнительных органов.

Законодательство республик, входящих в состав РСФСР, является предметом слушания исключительно при вторжении республики в сферу ведения Федерации, в ту сферу, как она очерчена Конституцией РСФСР. Нормативный акт, признанный неконституционным, утрачивает силу с момента принятия соответствующего решения.

Конституционный Суд осуществляет контроль лишь в отношении подписанных договоров и принятых нормативных актов, то есть не может рассматривать проекты.

Известно, что самые хорошие законы сводятся на нет некомпетентностью и противодействием правоприменителей. Мы накопили много горьких поговорок по этому поводу: «Законы святы, да судьи супостаты», «Жалует царь, да не жалует псарь», «Где суд, там и неправда». Случаи отмены руководящих разъяснений Верховных Судов ввиду их несоответствия законам в нашей истории имели место. Поэтому для предотвращения коррозии законности под влиянием судебной и арбитражной практики Конституционный Суд РСФСР рассматривает также индивидуальные жалобы лиц, ссылающихся на неконституционность окончательных решений, принятых по их делам судами и иными правоприменительными органами. Решение Конституционного Суда в этом случае обязательно лишь по данному делу. Я хочу это подчеркнуть, потому что по этому поводу, видимо, еще будет дискуссия. Следовательно, Закон о Конституционном Суде не только не протаскивает в юридическую практику прецедентное право, но, напротив, ставит заслон его неконституционному разгулу, имеющемуся сейчас в стране.

Наконец, Конституционный Суд РСФСР дает заключение о соответствии Конституции РСФСР нормативных актов органов Союза ССР, договоров РСФСР с СССР и республиками, образующими Союз, и действий высших должностных лиц республики, включая Президента РСФСР. Заключение в этих случаях - обращаю ваше внимание - носит лишь консультативный характер; политическое решение о том, должен ли Президент, нарушивший Конституцию, покинуть свой пост, принимает Съезд народных депутатов, то есть вы, народные депутаты.

Поскольку процедуре в Конституционном Суде РСФСР придается значение экстраординарного производства, предусмотрены жесткие формальные требования. Это необходимо, поверьте.

Закон мало говорит об отношении Конституционного Суда РСФСР с другими органами конституционного контроля. Конституционный Суд России не является составной частью иерархической системы органов конституционного контроля. Следовательно, его решения не могут проверяться Комитетом конституционного надзора СССР. Учреждение Конституционного Суда России не препятствует республикам, находящимся в составе РСФСР, создавать собственные органы, судебные и несудебные, конституционного контроля, как и воздержаться от их создания.

Уважаемые депутаты! Человечество знало эпоху географических открытий, когда тесный мир превратился в безбрежный. Мы с вами переживаем период нравственных и правовых открытий, сбрасываем шоры догматизма и узкоклассового подхода. Нам предстоит понять, что право выше силы, что Основной Закон незыблем, пока он существует. И отменить провозглашенную народными избранниками Конституцию не может ни Президент, ни генерал. Перед ней должны склониться и исполнительная власть, и оружие. На верность Конституции должны присягнуть высшие должностные лица республики так же, как и судьи Конституционного Суда РСФСР.

В заключение о процедурах. Съезд делегировал Верховному Совету РСФСР право самому рассмотреть и принять закон о Конституционном Суде - посмотрите пункт 9 первого постановления, принятого на третьем (внеочередном) Съезде. Спрашивается, зачем мы тогда выносим сюда на утверждение закон, который Верховный Совет может принять и ввести в действие окончательно?

Мы исходили из того, что орган, призванный следить за соблюдением Конституции, не должен иметь в качестве своих родителей делегированные полномочия. И поэтому просим, как это и предусмотрено статьей 119 Конституции РСФСР, высокий Съезд утвердить Закон о Конституционном Суде РСФСР. Именно утвердить в целом в том виде, как его разработал Верховный Совет. Раздергивание, внесение частичных поправок просто разрушит логическую ткань закона, представляющего по своей сути кодекс конституционного судопроизводства. И лишь в случае, если Съезд отвергнет утверждение закона в целом, я полагаю, можно приступать к рассмотрению предложений, замечаний, поправок в этот закон.

Серьезнейшие преобразования в устройстве государства, связанные с избранием Президента и реформой власти на местах, - не за горами. И мы должны иметь до начала этих преобразований Конституционный Суд. Я подчеркиваю - до начала. Как гарант конституционности и противовес произволу. Именно поэтому я хочу сделать шаг, который должен облегчить утверждение закона и выбор судей. Слишком у многих в этом зале, у всех известных фракций моя кандидатура (как бы найти парламентское выражение) не вызывает симпатий. Депутаты отдельных фракций приготовились «валить» закон и выборы, используя некорректные аргументы типа: «закон сделать под себя» и «сам туда рвется». Поэтому на данном этапе я снимаю свою кандидатуру, хотя скрывать не хочу: я мечтал - и думаю, это естественная реакция любого нормального юриста, - работать в Конституционном Суде. А сейчас я прошу утвердить этот закон.

Что касается выборов, то их можно провести сейчас, а можно поручить это Верховному Совету и затем на Съезде утвердить судей Конституционного Суда. Соответствующий проект краткого закона подготовлен.