ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИИ И ЗАКОНЫ О КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВКАХ: К ПРОБЛЕМЕ КОНТРОЛЯ**

В плане методологии, наше правоведение находится сегодня в принципиально иной, по сравнению с советским периодом, ситуации. Формирование иных социальных идеалов, официальные стратегии на построение либеральной рыночной экономики и правового государства, конституционное закрепление прав человека, текущие реформы и т.п. ставят перед юридическим сообществом ряд проблем, эффективное решение которых напрямую зависит от философской и методологической состоятельности правовой науки. Такая состоятельность нынешнего правоведения рассматривается, главным образом, в контексте оценок методологического значения марксистских идей в современных условиях. Анализируя обозначившиеся в теоретической литературе, по этому поводу, точки зрения, В.М. Сырых выделяет три варианта отношения авторов к проблеме. "Компромиссный", представители которого, признавая необходимость пересмотра марксистского видения права, ряд его положений считают сохраняющими свое значение и в современных условиях. "Реформистский" - ориентированный на коренной пересмотр отношения к марксистским идеям как не соответствующим современности и переход к одному из немарксистских направлений изучения государства и права. "Радикальный", объединяющий позиции правоведов, полагающих марксистское учение изначально научно несостоятельным и видящих свою задачу в создании новой теории права, отвечающей сегодняшним реалиям и содержащей разработку оптимальных путей правового строительства.

Если проверка конституционности ординарных федеральных законов Конституционным Судом Российской Федерации не вызывает теоретических споров и быстро утвердилась на практике, то вопрос использования федеральных законов о конституционных поправках в качестве объектов федерального судебного конституционного контроля в настоящее время носит наиболее проблемный характер. Конституция России 1993 года предусмотрела неизвестные предшествующему Основному Закону страны термины "поправка" и "пересмотр положений Конституции".

Термин "пересмотр положений Конституции" употребляется применительно к главам Конституции, которые носят с позиций конституционного права фундаментальный характер и выражают саму сущность Основного Закона государства (главы 1, 2, 9). Термин "поправки" используется в отношении остальных глав Конституции.

В отличие от прежней Конституции (Основного закона) Российской Федерации 1978 года действующая Конституция России предусмотрела достаточно жесткий порядок своего изменения. Как следует из статьи 136 Конституции России, поправки к главам 3 - 8 принимаются в том же порядке, что и любой федеральный конституционный закон, однако вступают в силу лишь после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, в самой Конституции нет полной ясности в определении того, какова правовая форма закона, содержащего поправку к главам 3 - 8 Конституции.

В связи с данной неопределенностью 24 марта 1995 года Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации обратилась в Конституционный Суд России с запросом о даче толкования статьи 136 Конституции России. Позиция Государственной Думы строилась на том, что закон, содержащий конституционную поправку, должен носить наименование и правовую форму федерального конституционного закона о поправке к Конституции. Тем не менее, не дожидаясь решения Суда, 21 июня 1995 года Государственная Дума одобрила три федеральных конституционных закона о поправках. Поправки затрагивали статьи, входящие в главы 4-6 Конституции (о Президенте, Федеральном Собрании и Правительстве). Однако весь пакетов законопроектов были отклонен Советом Федерации.

Суд же вынес постановление от 31 октября 1995 года1 по делу о толковании статьи 136 Конституции России, согласно которому поправки к главам 3-8 Основного закона принимаются в форме особого правового акта - закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации.

Конституционно закрепленными, с учетом правовой позиции Конституционного Суда России, специальными процедурными признаками федеральных законов о конституционных поправках следует признать 1) особый круг субъектов, наделенных правом внесения предложений о конституционных поправках, установленный статьей 134 Конституции России, не совпадает с кругом субъектов права законодательной инициативы, установленным статьей 104 Конституции России; 2) для вступления конституционных поправок в силу требуется их одобрение органами законодательной власти не менее двух третей субъектов Российской Федерации; 3) такие законы изменяют и дополняют положения только глав 3-8 Конституции России, становится ее составной частью после опубликования и вступления в юридическую силу; 4) данные законы принимаются на основе положений глав 1, 2 и 9 Конституции России, но не во исполнение действующих конституционных положений.

К сожалению, порядок принятия, одобрения, промульгации и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации законодатель урегулировал не федеральным конституционным законом, а всего лишь ординарным федеральным законом, что ни как не соответствует характеру и значимости регулируемых вопросов.

Анализ Федерального закона от 6 февраля 1998 года "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации"2 позволяет выделить дополнительно два специальных процедурных признака данного вида законов: 1) наличие в качестве факультативной стадии процедуры обжалования в Верховный Суд России постановления Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения закона о конституционной поправке законодательными органами субъектами Российской Федерации; 2) если закон о поправке не получил одобрения законодательных органов не менее двух третей субъектов России, повторное внесение в Государственную Думу предложения о данной поправке допускается не ранее чем через один год со дня установления результатов рассмотрения конституционной поправки со стороны законодательных органов власти субъектов Российской Федерации.

Представляется, что федеральный законодатель выбрал оптимальную форму акта (постановление) об одобрении федерального закона о конституционной поправке. В отличие от закона постановление органа законодательной власти субъекта России не проходит процедуру промульгации, соответственно нельзя в этом случае использовать право вето. Вместе с тем, было бы целесообразно законодательно установить, что постановление об одобрении закона о поправке принимается большинством голосов в две трети голосов от общего числа членов законодательных органов власти субъектов России. Это создало бы более высокий уровень легитимности принятого решения, показывало соразмерность требований по числу голосов при принятии и одобрении федерального закона о конституционной поправке.

Стоит отметить, что оценка Федерального закона "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" связана не только с вопросами правовой оптимизации, но и конституционности. В этой связи отметим два существенных момента. Из сопоставления норм данного Закона (части 2 статьи 2 и частей 1 и 2 статьи 3 с частью 4 статьи 3) вытекает, что данный Закон содержит определение понятие "поправка к Конституции Российской Федерации", которое допускает внесение поправок, исключающих одну или несколько глав Конституции. Однако исключение главы из Конституции в принципе не может быть поправкой к главам 3 - 8 Конституции, поскольку исключение целой главы влечет за собой изменение главы 1 Конституции России, то есть основ конституционного строя Российской Федерации.

И второй момент. Конституция России устанавливает, что федеральные законы о конституционных поправках принимаются в порядке, установленном для принятия федеральных конституционных законов. Конституция России не предусматривает при принятии федеральных конституционных законов создание согласительных комиссий между палатами в случае отклонения Советом Федерации проекта федерального конституционного закона. В то же время данный Федеральный закон предусматривает возможность создания согласительной комиссии между палатами Федерального Собра-ния в случае отклонения Советом Федерации проекта закона более высокого уровня (часть 3 статьи 6 Закона).3

Буквальное толкование статьи 125 федеральной Конституции (пункт "а" части 2) не дает однозначного ответа на вопрос о допустимости судебного контроля за конституционностью федеральных законов о поправках к Конституции России.

На первый взгляд, законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию не могут быть объектом конституционного контроля, ибо это формы конституционно-правового регулирования одного уровня, имеющие высшую юридическую силу. В таком контексте обсуждаться может лишь возможность проверки соблюдения предусмотренной Конституцией правовых про-цедур принятия, одобрения, промульгации закона о конституционной поправке, то есть формальный контроль.

В этом плане интерес представляет позиция Ю. А. Юдина, полагающего, что часть 2 статьи 16 Конституции России, предусматривающей, что никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации, прямо обязывают федеральный Конституционный Суд к проверке конституционных поправок.4 Таким образом, ставится вопрос не только о формальном, но и материальном (содержательном) контроле.

Сложность анализа данной проблематики заключается в том, что объективно отсутствует соответствующая практика Конституционного Суда России, так как пока нет принятых и вступивших в силу конституционных поправок. Однако особую актуальность данная проблема приобретает в связи с принятием 22 сентября 1999 года5 в первом чтении Государственной Думой Федерального закона о поправке к статье 103 Конституции Российской Федерации (о парламентском контроле), устанавливающего полномочия Государственной Думы по проведению парламентских расследований.6 Уже на стадии рассмотрения данного законопроекта в первом чтении ставился вопрос о его конституционности, и, прежде всего, на основе процедурных требований.7

Некоторые правоведы полагают, что федеральные законы о конституционных поправках как объекты проверки со стороны Конституционного Суда Российской Федерации могут быть использованы только в порядке "de lege ferenda". Более распространен подход, что подобный вид законов в целом не может быть объектом судебной проверки. В частности, по мнению М.А. Митюкова законы России о поправках к Конституции России, не могут быть объектом последующего судебного конституционного контроля, "поскольку этими законами вносятся изменения в конституцию, то они являются ее составной частью, а нормы конституции : не могут проверяться на конституционность, по ним "сверяют" все другие акты государства. Внутренние же противоречия в конституции, в частности, отдельно возникающие несогласованности некоторых статей с главой или главами, определяющими основы конституционного строя, вполне разрешимы через процедуру толкования конституции".8

Такой подход в значительной степени не учитывает особенности конституционно значимых связей между нормами, содержащимися в главах 1, 2 и 9 федеральной Конституции, с одной стороны, и нормами глав 3-8 Конституции, а также федеральных законов о поправках к Конституции России, с другой стороны.

В этом плане важен учет двух типов конституционно значимых связей, речь о которых пойдет ниже.

Во-первых, это иерархические связи. Основным аргументом в пользу возможности проверки федеральных законов о конституционных поправках с позиций анализа конституционно значимых юридических связей является иерархическая структура, заложенная в действующей Конституции. Статьи 1-16 Основного закона России составляют основы конституционного строя государства. Особый правовой статус ос-нов конституционного строя Российской Феде-рации обеспечивается конституционными предписаниями как материального, так и процессуального характера. Наиболее значимым структурообразующим фактором является то, что никакие другие положения Основного закона России, в том числе глав 2 и 9, не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации (часть 2 статьи 16 федеральной Конституции). Это абсолютно оправдано. В целом основы конституционного строя представляют собой совокупность непреодолимых и непререкаемых конституционно-правовых ценностей. 9

Как правило, такие ценности прямо прописаны в самой конституции. К примеру, Конституция Греции запрещает изменять положения, определяющие основы и форму правления государства как парламентской республики, а также ряд иных специально указанных норм. Статья 89 Конституции Французской республики 1958 года также запрещает пересмотр республиканской формы правления.

Конституция Российской Федерации 1993 года не ограничивает возможность ее пересмотра.10 Конституционный Суд России до настоящего времени в своей практике не выработал позицию о том, есть ли в России конституционные ценности, не подлежащие пересмотру. Хотя нельзя исключать в дальнейшем судебное определение таких положений. В этом плане важен опыт ряда государств, где конституционно-правовые базовые ценности, не подлежащие пересмотру, формулируются также и высшими органами судебной власти. К примеру, в 1988 году в одном из своих решений Конституционный Суд Италии пришел к выводу, что итальянская Конституция содержит общие принципы, которые не могут быть изменены или отменены по причине их существенного значения даже законом о пересмотре конституции. К ним относятся принципы, пересмотр которых запрещен конституцией в ясно выраженной форме (республиканская форма правления), но также и принципы, которые, хотя они не выражены прямо, относятся по своему содержанию к высшим ценностям, лежащим в основе конституции. При этом итальянский Конституционный Суд не раскрыл содержания "непотопляемых" принципов Конституции. По мнению А. Сандулли, в прошлом члена Конституционного Суда Италии, кроме формы правления, к таким принципам относятся существование парламента, конституционная юрисдикция, неприкосновенность основных прав граждан.11

Федеральные законы о поправках к Конституции Российской Федерации не должны противоречить базовым конституционно-правовым ценностям. Это в полной мере согласуется с положениями Основного закона России о том, что основы конституционного строя Российской Федерации и правового положения личности в Российской Федерации могут быть изменены иначе как в порядке, предусмотренном в Конституции России (часть 1 статьи 16 и статья 64), то есть только путем принятия новой Конституции. В этом плане стоит учитывать и статью 135 Основного закона России, предусматривающую, что главы 1, 2 и 9 не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. 12

Однако подтверждение наличия иерархических связей между нормами, содержащимися в главах 1, 2 и 9 Конституции России, с одной стороны, и нормами глав 3 - 8 Конституции и федеральных законов о конституционных поправках, с другой стороны, явно не достаточно для решения обозначенной проблемы. Ограничившись только этим, можно прийти к выводу, что помимо конституционных поправок должны оцениваться на предмет конституционности в рамках производств нормоконтроля действующие положения глав 3-8 Конституции, что, по своей сути, недопустимо.

В этом плане важны не только иерархические, но и легитимирующие связи (связи происхождения легитимности). Отсутствие временной асимметрии при принятии отдельных глав Конституции не позволяет говорить о том, что ее главы 3-8 принимались в отрыве в содержательном плане от действующих конституционных положений об основах конституционного строя Российской Федерации. Федеральная Конституция в целом (как целостный, единый нормативно-правовой документ), а не только главы 1, 2 и 9, принималась на всероссийском конституционном референдуме 12 декабря 1993 года. Это предопределяет единство государственно-правового состояния легитимности в целом Конституции России. Другими словами, единый порядок и единство формы конституционно-правового регулирования говорят об одном (едином) у обеих разделов и всех глав Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 году, государственно-правовом состоянии легитимности. Здесь мы сталкиваемся с устоявшимися представлениями об Основном законе России у народа, принявшего его. Поэтому мы говорим, что и в отношении глав 3-8 действующей федеральной Конституции существует аксиома их конституционности. Соответственно, единство государственно-правового содержания всех положений Конституции Российской Федерации предопределяет и единство их истолкования,13 в том числе определение официального толкования как единственного способа разрешения коллизии между любыми конституционными предписаниями. Таким образом, только путем абстрактного толкования в рамках производства толкования федеральной Конституции, предусмотренной главой XIV Закона о Конституционном Суде могут быть разрешены определенные правовые коллизии между положениями Конституции, принятой на общероссийском референдуме.

А законы России о поправках к Конституции России принимаются Федеральным Собранием и одобряются законодательными органами государственной власти субъектами Российской Федерации. Здесь другой уровень связей между конституционными поправками и Федеральной Конституцией. Законы России о поправках к Конституции России имеют иное государственно-правовое состояние легитимности, чем положения действующей Конституции Российской Федерации. Именно поэтому в отношении законов о конституционных поправках следует говорить о презумпции, а не аксиоме конституционности.

Другое государственно-правовое состояние легитимности предполагает возможность и иного способа снятия коллизии - через процедуры судебного конституционного контроля. Поэтому можно сделать два взаимообусловленных вывода. Первый вывод сводится к подтверждению подведомственности Конституционному Суду России дел о проверке конституционности законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации. Второй вывод заключается в невозможности судебной проверки соответствия положений глав 3-8 положениям, содержащихся в главах 1, 2 и 9 Основного закона России. Последний вы-вод неоднократно подтверждался позицией самого Суда. Здесь уместно отметить недопустимость распространения правовой позиции Конституционного Суда России о не подведомственности ему оценки одних положений другим положениям действующей Конституции на вопрос допустимости проверки конституционности федеральных законов о конституционных поправках.

Следует также учитывать, что наделение Конституционного Суда России полномочиями по контролю за соответствием федеральных законов о конституционных поправках, впрочем, как и федеральных конституционных законов, Основному закону России, во-первых, отвечает юридической природе и конституционному предназначению в качестве судебного органа конституционного контроля, а во-вторых, обеспечивает стабильность конституционного строя Российской Федерации как демократического правового государства.

Таким образом, смысл статьи 125 Конституции Российской Федерации (пункт "а" части 2) может быть понят только в системной взаимосвязи с другими статьями федеральной Конституции, в том числе статьями 16, 64, 135, правовой позицией, содержащейся в постановлении Конституционного Суда России о толковании статьи 136 Конституции России от 31 октября 1995 года, и с учетом порядка принятия Конституции Российской Федерации как единого правового документа (на общероссийском референдуме). Из этих конституционных положений следует, что под понятием "федеральный закон", содержащимся в статье 125 (часть 2 пункт "а") Конституции России следует понимать не только федеральные конституционные законы и ординарные федеральные законы, но и законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации.

В данном контексте выделим позицию Л.В. Лазарева, также полагающего, что Конституционный Суд России вправе проверять конституционность федеральных законов о конституционных поправках.14 Правда, Л.В. Лазарев считает, что необходимо закрепить, что Суд разрешает дела о соответствии федеральной Конституции законов о конституционных поправках "после их принятия, но до передачи на одобрение органов законодательной власти субъектов Федерации, ибо после одобрения это уже будет проверка конституционности Конституции, а не закона о конституционных поправках, что Конституционный Суд делать не вправе".15

Конституция России и Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" предусматривают, что в рамках судебных процедур объектом судебного контроля может быть любой федеральный закон, независимо от его формы, прошедший процедуру промульгации и вступивший в силу. Это означает, что федеральный закон любого вида должен быть подписан главой государства и опубликован в официальных печатных средствах массовой информации. Если же исходить из того, что Конституционный Суд России не вправе проверять конституционность законов о конституционных поправках, не промульгированных и не вступивших в юридическую силу, то встанет вопрос о невозможности легальной проверки такого вида федеральных законов в настоящее время.

Учитывая особое правовое значение подобного вида законов федерального уровня, следовало бы в рамках совершенствования за-конодательного регулирования предусмотреть в отношении этих законов отдельное судебное производство нормоконтроля (предварительного и обязательного).

Судебный конституционный контроль в отношении федеральных законов о конституционных поправках должен быть осуществлен до направления их на одобрение законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации. В этом плане законодательно стоит закрепить правило о том, что после принятия Федеральным Собранием закона России о поправке к Конституции России, он на-правляется в Конституционный Суд Председателем Совета Федерации. В таком случае Конституционный Суд России должен проверять соответствие поправок конституционным процедурам внесения предложения и принятия и главам 1, 2 и 9 федеральной Конституции по содержанию. Помимо всего, такой подход в оптимальной форме позволит избежать возможной компетенционной коллизии между Конституционным Судом России и Верховным Судом России, который, согласно Федеральному закону "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" (часть 4 статьи 11) рассматривает жалобы на постановление Совета Федерации об установления результатов рассмотрения федерального закона о конституционной поправке законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации.

По действующему же конституционному законодательству России федеральный закон о конституционной поправке может быть объектом судебного контроля только после прохождения процесса промульгации и вступления в юридическую силу. В силу статьи 14 Федерального закона России "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" закон о поправке к федеральной Конституции вступает в силу со дня его официального опубликования, если самим законом не установлена иная дата вступления в силу. Поэтому в настоящее время по общему правилу федеральный закон о конституционной поправке может быть объектом контроля со стороны Конституционного Суда только со дня его официального опубликования.16

Основными критериями оценки конституционности федеральных законов о поправках к Конституции Российской Федерации могут выступать: 1) положения главы 1 Конституции России; 2) положения глав 2 и 9 Конституции России.

Непростым вопросом является определение позитивных норм, которые могут быть использованы в качестве критериев оценки такого вида федеральных законов. Представляется, что такими критериями оценки подобных законов могли быть: правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выработанные в рамках официального толкования положений глав 1, 2 и 9 Основного закона России, а также общепризнанные нормы и принципы международного права.

Список литературы  
**1. Конституционный Суд Российской Федерации: Постанов-ления. Определения. 1992-1996. Под. ред. Т.Г.Морщаковой. М.: Юристъ, 1997. С. 29-33.**   
**2. Собрание законодательства РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.**   
**3. Государственная Дума в первом чтении по инициативе Президента РФ приняла поправки к настоящему Федеральному закону, устраняющие данные противоречия. См.: Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень №249 (391). 31 марта 1999 г. Издание Государственной Думы. С. 34-36.**   
**4. См.: Теоретические проблемы современного российского конституционализма (Научно-практический семинар) // Государство и право. 1999. № 4. С. 122. См. также: Законодательная процедура внесения изменений в Конституцию РФ // Проблемы парламентского права. Под ред. Л. Иванова. М., 1996. С. 127-128.**