**Конституционный контроль и надзор в РФ.**

Юридическое верховенство конституции предполагает контроль за ее соблюдением. Существуют специализированные и неспециализированные органы, которые обязаны не допускать применение законов и других актов, противоречащих конституции. Специализированный конституционный надзор – важнейший способ защиты конституции юридическими средствами. Наряду с ним действуют и другие виды контроля: прокурорский надзор за законностью, роль президента как гаранта конституции.

В Российской федерации функции конституционного контроля и надзора возложены на Конституционный суд.

Россия, проводя демократические преобразования, стала первой на территории бывшего СССР, учредившей в декабре 1990 г. специализированный орган судебного конституционного контроля, внеся изменения в ст. 119 Конституции РСФСР. 12 июля 1991 г. был принят Закон РСФСР "О Конституционном Суде РСФСР".

Деятельность Конституционного Суда в 1992-1993 гг. внесла существенный вклад в становление конституционного правосудия в России, однако получила неоднозначную оценку в обществе. В условиях острой конфронтации между законодательной и исполнительной властями Конституционный Суд оказался вовлеченным в водоворот политических страстей, что в итоге привело к приостановлению его деятельности в октябре 1993 г.

При подготовке проекта новой Конституции (ныне действующая Конституции 1993 г.) активно обсуждались иные организационно-правовые формы осуществления конституционного правосудия: создание конституционной коллегии в составе Верховного Суда; возложение конституционно-контрольной функции на Верховный Суд в целом (американская модель); образование Высшего судебного присутствия как своеобразной надстройки над Конституционным, Верховным и Высшим Арбитражным судами (что еще не встречалось в мировой практике). Некоторые из предложений, ведущие к принижению роли Конституционного Суда и передаче его функций другим структурам, объяснялись реакцией на политические обстоятельства предшествующего периода.

Конституция России 1993 г. сохранила Конституционный Суд как самостоятельный институт власти, хотя и с измененной компетенцией. Однако составители проекта Конституции к моменту вынесения его на всенародное голосование не сумели прийти к единству в характеристике статуса Конституционного Суда, выраженному в четком определении. Этот пробел в Конституции восполнил Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. "О Конституционном Суде Российской Федерации", который на основе Конституции и в соответствии с ее ст. 128 установил полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда.

Статья 165 прежней Конституции (в редакции от 21 апреля 1992 г.) характеризовала Конституционный Суд чрезвычайно широко - как высший орган судебной власти по защите конституционного строя. Статья 1 Закона от 21 июля 1994 г. дает более четкое определение Конституционного Суда - судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. В этом определении отражены основные черты Конституционного Суда: правовой статус - судебный орган, функция - осуществление конституционного контроля, главные принципы деятельности - самостоятельное и независимое осуществление судебной власти, процессуальная форма деятельности - конституционное судопроизводство.

В конституционном контроле в пределах своей компетенции участвуют и другие органы - Президент (ст. 85, 115 Конституции), Правительство, законодательные и исполнительные органы субъектов федерации, обычные суды, прокуратура. Однако судебный конституционный контроль - особая и самостоятельная сфера деятельности, осуществляемая специально на то уполномоченным органом - Конституционным Судом (в странах англосаксонской системы общего права это функция судов общей юрисдикции). Такой контроль выражается в проверке и оценке посредством специальной процедуры (конституционного судопроизводства) соответствия Конституции законов, других нормативных актов, которые в случае признания их неконституционными утрачивают силу. Конституционный Суд действует в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод личности, обеспечения непосредственного действия Конституции, ее правовой охраны.

Являясь особым органом судебной власти, Конституционный Суд, учитывая возлагаемые на него функции и полномочия по обеспечению верховенства и прямого действия Конституции, баланса властей, выступает одновременно и как высший конституционный орган одного уровня с федеральными звеньями президентской, законодательной и исполнительной властей. В этом выражается его двуединая правовая природа.

Конституционный Суд - высший орган в том смысле, что занимает высшее положение в механизме конституционного контроля в государстве, не поднадзорен никаким инстанциям, его решения носят обязательный характер, в том числе для всех других высших государственных структур, связан при осуществлении судопроизводства только федеральной Конституцией как вершиной правовой системы и Законом о Конституционном Суде. В силу такого особого статуса Конституционного Суда из всех высших судебных органов только его компетенция, наряду с компетенцией Президента, палат Федерального Собрания, Правительства, определена непосредственно и развернуто в Конституции.

Действующая Конституция по сравнению с предыдущей увеличила численный состав Конституционного Суда с 15 (фактически были избраны и работали 13) до 19 судей. Это обусловлено как усложнением задач, стоящих перед Конституционным Судом в современный период, так и стремлением обеспечить посредством назначения новых судей (прежние сохранили свои полномочия) баланс в составе Суда представителей различных профессиональных и жизненных ориентаций и убеждений.

Закон о Конституционном Суде предъявляет высокие требования к кандидатам на должность конституционного судьи. Им может быть только гражданин Российской Федерации, достигший ко дню назначения не менее сорока лет, с безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пятнадцати лет, обладающий признанной высокой квалификацией в области права.

Конституция определяет порядок назначения судей Конституционного Суда, который конкретизирован в ст. 9 Закона о Конституционном Суде. Конституционные судьи назначаются Советом Федерации в индивидуальном порядке тайным голосованием по представлению Президента Российской Федерации. Предложения о кандидатах в конституционные судьи могут вноситься Президенту различными органами, организациями и учреждениями, указанными в ч. 1 ст. 9 Закона.

В отличие от других высших государственных структур, например Федерального Собрания, Президента, полномочия Конституционного Суда как органа не ограничены каким-либо сроком, что обеспечивает его большую самостоятельность, независимость во взаимоотношениях с законодательной и исполнительной ветвями власти. Этим же целям служит принцип несменяемости конституционных судей в течение срока, на который они назначены. Срок полномочий судьи Конституционного Суда - 12 лет, предельный возраст для пребывания в этой должности - 70 лет, повторное назначение не допускается. Для судей, избранных в октябре 1991 г., в силу заключительных положений Конституции сохраняется единственное ограничение срока полномочий, установленное ранее, - достижение возраста 65 лет. В течение указанных сроков полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным Законом о Конституционном.

Целям обеспечения независимости и беспристрастности, деполитизации Конституционного Суда и его судей служат положения названного Закона о занятиях и действиях, несовместимых с должностью конституционного судьи. Статья 11 Закона устанавливает запреты занимать какие-либо иные государственные или общественные должности, заниматься любой иной оплачиваемой деятельностью, кроме творческой (преподавательской, научной и др.); оказывать кому бы то ни было покровительство в правовой сфере; заниматься политикой; высказываться по предмету рассмотрения в Конституционном Суде до принятия по нему решения.

Основными принципами деятельности Конституционного Суда являются независимость, коллегиальность, гласность, состязательность и равноправие сторон.

Палаты равноправны. Этому принципу в наибольшей степени соответствовало бы их образование с равным числом судей. Однако идея образования палат возникла уже после того, как общее число судей Конституционного Суда было определено в Конституции. Поэтому в палаты входят соответственно 10 и 9 судей.

Важной гарантией независимости Конституционного Суда, равенства прав судей являются положения Закона об избрании самими судьями из своего состава тайным голосованием Председателя, заместителя Председателя и судьи-секретаря Конституционного Суда.

Часть 2 ст. 125 Конституции РФ определяет группу полномочий Конституционного Суда по разрешению дел о соответствии федеральной Конституции нормативных актов государственных органов и договоров между ними, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Если прежде правом обращения в Конституционный Суд обладали общественные организации, любой депутат Верховного Совета (что приводило к переносу политических дебатов депутатов из стен парламента в Конституционный Суд), Генеральный прокурор, то действующая Конституция предоставляет такое право более узкому кругу органов и лиц. Это Президент, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов Совета Федерации (36 членов) или депутатов Государственной Думы (90 депутатов), Правительство, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, органы законодательной и исполнительной власти субъектов федерации. Вместе с тем вряд ли оправдано исключение из этого перечня Генерального прокурора. Сам Конституционный Суд не вправе рассматривать дела по собственной инициативе.

Пункт "а" ст. 125 к актам федерального уровня, конституционность которых правомочен проверять Конституционный Суд, относит прежде всего федеральные законы. К юрисдикции Конституционного Суда следует отнести и проверку конституционности другой категории законов - о конституционных поправках. Это обусловлено установлениями ст. 16 Конституции, что никакие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя, закрепленным в гл. 1, и требованием ст. 135 о том, что положения гл. 1, 2 и 9 Конституции не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Принимая во внимание особый порядок вступления в силу поправок к гл. 3-8 Конституции, установленный ст. 136, необходимо предусмотреть, что Конституционный Суд разрешает дела о конституционности законов о конституционных поправках после их принятия, но до передачи на одобрение органам законодательной власти субъектов федерации.

Конституционный Суд правомочен по запросам указанных выше органов и лиц разрешать также дела о конституционности любых нормативных актов Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации независимо от их формы и наименования. Иные акты этих органов, норм права не устанавливающие, Конституционный Суд проверять не правомочен. Поэтому он вынужден отказывать в принятии к рассмотрению запросов, касающихся ненормативных актов. Такие запросы неоднократно поступали, например, от Государственной Думы.

Часть 3 статьи 125 возлагает на Конституционный Суд полномочие разрешать споры о компетенции. Такие споры могут быть связаны с вторжением одного органа в компетенцию другого, присвоением чужих полномочий посредством издания акта (нормативного или правоприменительного) или совершения действия правового характера; с уклонением органа от осуществления собственной компетенции или игнорированием компетенции другого органа при решении вопроса совместного ведения.

Рассматриваемое полномочие распространяется прежде всего на споры о компетенции между федеральными органами государственной власти (п. "а" ч. 3 ст. 125). К этим органам, исходя из ст. 11 Конституции, относятся Президент, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, федеральные суды. На федеральном уровне действуют и другие государственные структуры - федеральные органы исполнительной власти (министерства, госкомитеты и ведомства), Счетная палата, Центральный банк.

С другой стороны, федеральным представительным и законодательным органом является Федеральное Собрание в целом, а не каждая его палата в отдельности. Тем не менее и та, и другая палата обладают собственной конституционной компетенцией. Поэтому не исключается возможность рассмотрения Конституционным Судом спора о компетенции между Советом Федерации и Государственной Думой.

Участниками спора о компетенции могут быть и высшие судебные органы, когда, например, орган законодательной или исполнительной власти вторгся в их компетенцию, присвоил полномочия судебной власти изданием акта или совершением действия правового характера. Однако согласно п. 2 ч. 1 ст. 93 Закона о Конституционном Суде он не правомочен рассматривать спор о подведомственности дела судам или о подсудности, т.е. спор между судебными органами. Такие вопросы должен решать федеральный законодатель.

Также на Конституционный Суд возлагается разрешение споров о компетенции по вертикали - между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Под первыми в принципе понимаются те же федеральные органы государственной власти с указанными выше ограничениями, под вторыми - аналогичные органы субъектов федерации. Последние не могли быть конкретно определены в федеральной Конституции, учитывая особенности системы и компетенции органов государственной власти в каждом из субъектов федерации.

В п. "в" ч. 3 ст. 125 говорится о спорах о компетенции между высшими государственными органами субъектов федерации (что равнозначно понятию "органы государственной власти субъектов федерации"). При этом имеются в виду споры между высшими государственными структурами различных субъектов федерации. Разрешение споров о компетенции между органами одного и того же субъекта федерации к ведению Конституционного Суда не отнесено, что не исключает возможности делегирования ему этого полномочия на основе договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами федерации и соответствующего субъекта федерации. Такой вывод опирается на положения п. 7 ч. 1 ст. 3 Закона о Конституционном Суде.

Обращение в Конституционный Суд о разрешении спора о компетенции называется ходатайством (в отличие от запросов по ч. 2 ст. 125). С ним вправе обращаться любой из участвующих в споре органов, указанных в ч. 3 ст. 125, а Президент также в случае, предусмотренном ч. 1 ст. 85 Конституции. При этом необходимо соблюсти условия допустимости ходатайства, определенные в ст. 93 Закона о Конституционном Суде, в частности обязательное использование досудебных согласительных процедур.

Конституционный Суд рассматривает споры о компетенции исключительно с точки зрения установленных Конституцией разделения властей и разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти, а также с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и ее субъектов, между высшими государственными органами субъектов федерации, установленного федеральной Конституцией, федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Вместе с тем ч. 2 ст. 94 Закона о Конституционном Суде делает существенную оговорку: если предметом спора о компетенции является нормативный акт, то проверка его конституционности по другим параметрам - по содержанию норм, форме акта, порядку его подписания, принятия, опубликования и введения в действие - возможна только на основании отдельного запроса и в другой процедуре, установленной для рассмотрения дел о конституционности нормативных актов. В части 5 статьи 125 закреплено очень важное новое полномочие Конституционного Суда - толкование Конституции Российской Федерации.

Круг органов и лиц, обладающих правом обращения в Конституционный Суд с запросом о толковании Конституции (Президент, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство, органы законодательной власти субъектов федерации), более узок, чем обладающих правом запроса о проверке конституционности нормативных актов. Это обусловлено особой значимостью толкования Конституции для всех субъектов права. По тем же причинам толкование дается только в пленарных заседаниях Конституционного Суда, а решение о толковании, в отличие от иных, принимается большинством не менее 2/3 от общего числа судей.

Толкование Конституции, данное Конституционным Судом, является обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений (ст. 106 Закона о Конституционном Суде).

Толкование Конституции наряду с рассмотрением конституционных жалоб становится главным направлением в деятельности Конституционного Суда. Конституция и Закон о Конституционном Суде прямо не устанавливают конкретные критерии допустимости запросов о толковании, в отличие от других обращений.

**Список литературы**

1. Конституция РФ (принята на всеобщем референдуме 12 декабря 1993 г.)

2. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации (под общ. ред. Кудрявцева Ю.В.)

3. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации"

4. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N121-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".