

По делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года № 79 "О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР", от 25 августа 1991 года № 90 "Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР" и от 6 ноября 1991 года № 169 "О деятельности КПСС и КП РСФСР", а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР

Постановление · № 9-П · от 30.11.1992 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ИМЕНЕМ

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности Указов Президента

Российской Федерации от 23 августа 1991 года N 79 "О

приостановлении деятельности Коммунистической партии

РСФСР", от 25 августа 1991 года N 90 "Об имуществе

КПСС и Коммунистической партии РСФСР" и от 6 ноября

1991 года N 169 "О деятельности КПСС и КП РСФСР", а

также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР

30 ноября 1992 года, город Москва

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, заместителя

Председателя Н.В.Витрука, секретаря Ю.Д.Рудкина, судей Э.М.Аметистова, Н.Т.Ведерникова,

Г.А.Гаджиева, А.Л.Кононова, В.О.Лучина, Т.Г.Морщаковой, В.И.Олейника, Н.В.Селезнева, О.И.Тиунова,

Б.С.Эбзеева,

с участием:

представителей стороны, ходатайствующей о проверке конституционности Указов Президента

Российской Федерации, В.А.Бокова, И.М.Братищева, В.И.Зоркальцева, М.И.Лапшина, И.П.Рыбкина,

В.И.Севастьянова, Ю.М.Слободкина, А.С.Соколова, Д.Е.Степанова, Б.В.Тарасова - народных депутатов

Российской Федерации; С.А.Боголюбова, В.Г.Вишнякова, Б.П.Курашвили, В.С.Мартемьянова,

Б.Б.Хангельдыева - докторов юридических наук;

представителей Президента Российской Федерации как стороны, издавшей рассматриваемые Указы,

Г.Э.Бурбулиса - Государственного секретаря при Президенте Российской Федерации, М.А.Федотова -

доктора юридических наук, С.М.Шахрая - члена Верховного Совета Российской Федерации;

представителей стороны, ходатайствующей о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР,

И.А.Безрукова, А.А.Котенкова, О.Г.Румянцева - народных депутатов Российской Федерации,

А.М.Макарова - члена Московской городской коллегии адвокатов;

представителей стороны, отстаивающей интересы КПСС и КП РСФСР, В.Г.Вишнякова - доктора

юридических наук, Ю.В.Голика - кандидата юридических наук, Г.А.Зюганова - бывшего секретаря ЦК

Компартии РСФСР, Ю.П.Иванова - члена Московской областной коллегии адвокатов, В.А.Ивашко -

бывшего заместителя Генерального секретаря ЦК КПСС, В.В.Калашникова - бывшего секретаря ЦК

КПСС, А.В.Клигмана - члена Московской областной коллегии адвокатов, М.И.Кодина - бывшего

заместителя председателя ЦК КПСС, Б.П.Курашвили - доктора юридических наук, В.А.Купцова -

бывшего первого секретаря ЦК Компартии РСФСР, В.С.Мартемьянова - доктора юридических наук,

И.И.Мельникова - бывшего секретаря ЦК КПСС, О.О.Миронова - доктора юридических наук,

Ф.М.Рудинского - доктора юридических наук, Ю.М.Слободкина - народного депутата Российской

Федерации, Р.Г.Тихомирнова - члена Московской городской коллегии адвокатов, В.Д.Филимонова - доктора юридических наук, Б.Б.Хангельдыева - доктора юридических наук, руководствуясь частью первой статьи 165 и статьей 165-1 Конституции Российской Федерации, пунктом 1 части второй статьи 1, пунктом 3 части первой и частью второй статьи 57 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года N 79 "О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР", от 25 августа 1991 года N 90 "Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР" и от 6 ноября 1991 года N 169 "О деятельности КПСС и КП РСФСР", а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР.

Поводом к рассмотрению дела, согласно части четвертой статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, явилось ходатайство группы народных депутатов Российской Федерации о проверке конституционности названных Указов, в котором содержится требование признать их не соответствующими Конституции Российской Федерации в редакциях от 24 мая и 1 ноября 1991 года, поскольку, по мнению заявителей, Президент Российской Федерации, издавая названные Указы, вторгся в сферы законодательной и судебной властей.

1. Основанием для рассмотрения дела о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 и 25 августа, 6 ноября 1991 года, в соответствии с пунктами 5 и 6 части первой статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли данные Указы Конституции Российской Федерации, установленному в Российской Федерации разделению законодательной, исполнительной и судебной властей, а также закрепленному Конституцией Российской Федерации разграничению компетенции между высшими органами государственной власти и управления Российской Федерации.

Необходимость проверки конституционности упомянутых Указов в одном производстве обусловлена неразрывной связью этих актов: они имеют один предмет регулирования, затрагивают единый комплекс правоотношений. Указы касаются деятельности на территории Российской Федерации одной организации - КПСС и Компартии РСФСР как ее составной части; имущества, которым владела, пользовалась и распоряжалась на территории Российской Федерации КПСС, а также содержат оценку деятельности организационных структур Компартии.

Указом Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года была приостановлена деятельность КП РСФСР, а Указом от 6 ноября 1991 года - прекращена на территории Российской Федерации деятельность КПСС и КП РСФСР; Указом от 23 августа 1991 года поручалось МВД РСФСР обеспечить сохранность имущества КП РСФСР, Центральному банку РСФСР - приостановить операции по счетам органов и организаций КП РСФСР, а Указами от 25 августа и 6 ноября 1991 года предусматривался ряд охранных мероприятий по отношению к имуществу КПСС и КП РСФСР на территории Российской Федерации, которое объявлялось находящимся в государственной собственности, в связи с чем государственным органам передавалось право пользования этим имуществом. Меры, предусмотренные в отношении КПСС и КП РСФСР в Указах от 23 и 25 августа 1991 года, получили развитие в Указе от 6 ноября 1991 года, который по своим юридическим последствиям в основном поглощает два предыдущих.

Возможность проверки в рамках одного дела конституционности нескольких правовых актов, а при проверке конституционности одного правового акта - одновременного вынесения решения также и в отношении актов, основанных на обжалуемом либо его воспроизводящих, предусмотрена в части третьей статьи 32, части третьей статьи 64, частях второй и четвертой статьи 65 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации.

Фактические обстоятельства, которые упоминаются в проверяемых Указах, устанавливаются и исследуются Конституционным Судом в той мере, в какой они могут служить основанием

содержащихся в Указах правовых решений, характеризуют конституционность этих решений и постольку, поскольку, в соответствии с частью четвертой статьи 1 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, их установление входит в компетенцию Конституционного Суда, не будучи отнесено к юрисдикции других судов и иных государственных органов.

2. В период подготовки к рассмотрению данного ходатайства в Конституционный Суд с 12 по 25 мая 1992 года поступили ходатайства ряда народных депутатов Российской Федерации о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР. Ходатайства основываются на статье 165-1 Конституции Российской Федерации в редакции от 21 апреля 1992 года и содержат требование признать КПСС и КП РСФСР неконституционными организациями, а вышеупомянутые Указы - конституционными. Основанием для рассмотрения дела стала обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии целей и деятельности КПСС и КП РСФСР Конституции Российской Федерации. Статья 165-1, включенная в Конституцию Российской Федерации 21 апреля 1992 года и вступившая в силу 16 мая 1992 года, уполномочивает Конституционный Суд на рассмотрение дел о конституционности политических партий и иных общественных объединений. При этом Конституционный Суд исходит из того, что санкции в связи с неконституционной практикой политических партий были предусмотрены 16 июня 1990 года в новой редакции статьи 7 Конституции Российской Федерации, согласно которой не допускается, а значит, должна быть пресечена деятельность партий, других общественных объединений, имеющая конституционно запрещенную направленность.

Принцип недопустимости обратной силы закона не имеет отношения к вопросу об изменении подсудности дела, которая определяется в соответствии с законом, действующим в момент его рассмотрения.

Статья 2 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации обязывает Конституционный Суд обеспечивать непосредственное действие Конституции на всей территории Российской Федерации. Это относится и к его компетенции проверять конституционность политических партий и иных общественных объединений в соответствии со статьей 165-1 Конституции Российской Федерации. Порядок конституционного судопроизводства по вопросу о конституционности политических партий, других общественных объединений может определяться в соответствии с основными правилами производства в Конституционном Суде, в необходимых случаях на основе аналогии процессуального закона, прежде всего положений действующего Закона о Конституционном Суде Российской Федерации. При этом исследованию и оценке подлежит правовая сторона организации и деятельности политических партий.

В преамбуле Указа Президента Российской Федерации от 6 ноября 1991 года "О деятельности КПСС и КП РСФСР" отрицается природа КПСС как политической партии. В то же время вопрос о конституционности КПСС и КП РСФСР тесно связан с вопросом об их правовой природе, которая является отправной точкой для оценки конституционности мер, принятых в отношении них согласно проверяемым Указам. Налицо, таким образом, очевидная общность предмета ходатайств, заявленных в Конституционный Суд различными группами народных депутатов Российской Федерации.

Исходя из этого и руководствуясь статьей 165-1 Конституции Российской Федерации, частью первой статьи 20 и частями четвертой и восьмой статьи 41 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционный Суд соединил ходатайство о проверке конституционности трех названных Указов Президента Российской Федерации и ходатайства о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР, считая последний вопрос сопутствующим.

3. Рассматриваемые Указы издавались Президентом Российской Федерации в условиях противоречивости и пробельности законодательного регулирования деятельности политических партий в Российской Федерации.

Из республиканских актов, регулировавших статус общественных объединений, в Российской

Федерации существовало только Положение о добровольных обществах и союзах от 10 июля 1932 года, предусматривавшее, в частности, административный порядок ликвидации этих общественных объединений. Положение о добровольных обществах и союзах, однако, определяло правовой статус не партий, профсоюзов и других массовых общественных объединений, а "организаций общественной самодеятельности трудящихся масс города и деревни", наблюдение и контроль за работой которых возлагались на центральные и местные органы исполнительной власти. Поэтому данное Положение не может служить правовой основой определения конституционности политических партий и компетенции государственных органов по отношению к партиям в период издания рассматриваемых Указов.

Что касается Закона СССР от 9 октября 1990 года "Об общественных объединениях", то на практике этот Закон фактически признавался действующим и применялся на территории Российской Федерации. Как видно из содержания Указа от 23 августа 1991 года "О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР", из этого исходил и Президент Российской Федерации.

Исследовав рассматриваемые Указы, заслушав выступления сторон, заключения экспертов и показания свидетелей, изучив представленные документы, руководствуясь при этом частью четвертой статьи 1 и статьей 32 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

I

В ходатайстве группы народных депутатов Российской Федерации утверждается, что Указ Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года "О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР" является антиконституционным, поскольку приостановление деятельности общественного объединения возможно только в условиях чрезвычайного положения, которого не было в момент издания Указа, и что тем самым Президент Российской Федерации превысил свои полномочия.

Представители Президента Российской Федерации утверждали, что решение Президента о приостановлении деятельности КП РСФСР на территории Российской Федерации соответствовало его конституционным полномочиям, установленному в Российской Федерации разделению властей и закрепленному Конституцией Российской Федерации разграничению компетенции между высшими органами государственной власти и управления Российской Федерации.

Из содержания Указа от 23 августа 1991 года следует, что Президент Российской Федерации при его издании исходил из статуса Компартии как общественного объединения. В Указе, в частности, отмечалось, что КП РСФСР не зарегистрировалась в установленном порядке, что органы Компартии поддерживали ГКЧП, непосредственно участвовали в создании чрезвычайных комитетов в ряде регионов, чем грубо нарушали Конституцию и законы Российской Федерации, Закон СССР "Об общественных объединениях", а также препятствовали исполнению Указа Президента Российской Федерации от 20 июля 1991 года "О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР".

В Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации, принятой 12 июня 1990 года первым Съездом народных депутатов Российской Федерации, определялось, что Российская Федерация гарантирует всем гражданам, политическим партиям, другим общественным объединениям, действующим в рамках Конституции Российской Федерации, равные правовые возможности участвовать в управлении государственными и общественными делами. В статье 7 Конституции Российской Федерации в редакции от 16 июня 1990 года устанавливалось, что все политические партии, общественные организации и массовые движения, выполняя функции, предусмотренные их программами и уставами, действуют в рамках Конституции СССР, Конституции

Российской Федерации, конституций республик в составе Российской Федерации и законов СССР, Российской Федерации и республик в ее составе.

В 1990 году была учреждена КП РСФСР. Она создавалась как часть КПСС. В пункте 2 постановления Учредительного съезда КП РСФСР говорилось: "Установить, что Коммунистическая партия РСФСР объединяет партийные организации, расположенные на территории республики, является составной частью КПСС, руководствуется ее программными документами и Уставом, имеет единый с ней партийный билет" (Правда, 22 июня 1990 года). В Декларации, принятой Учредительным съездом, объявлялось, что Коммунистическая партия РСФСР образована в составе единой и обновляющейся КПСС. Эти положения воспроизводились в Обращении Учредительного съезда к коммунистическим партиям союзных республик, в Обращении к коммунистам, народам России, в Резолюции о текущем моменте и первоочередных задачах Коммунистической партии РСФСР (Правда, 24 июня 1990 года). Впоследствии данная позиция официально не пересматривалась. Все документы КП РСФСР свидетельствуют о том, что она рассматривала себя в качестве структурной части КПСС. КП РСФСР могла, согласно Уставу КПСС, на базе основополагающих программных и уставных принципов КПСС разрабатывать свои программные и нормативные документы, была обязана проводить ее линию в сфере государственного строительства, социально-экономического и культурного развития республики (п. 22). Регистрация КП РСФСР, следовательно, не предусматривалась. КП РСФСР не обладала и правами юридического лица.

Назначение КП РСФСР состояло в том, чтобы объединять партийные организации КПСС, расположенные на территории РСФСР, координировать и направлять их деятельность, представлять их во взаимоотношениях с центральными органами КПСС, а также с другими партиями и движениями.

То, что КП РСФСР не являлась самостоятельной партией, доказывают и следующие обстоятельства:

а) КП РСФСР возникла по инициативе политбюро ЦК КПСС как составная часть КПСС.

Соответствующее решение было принято 3 мая 1990 года. Впоследствии оно получило подтверждение в решении политбюро ЦК КПСС от 8 июня 1990 года. Однако согласно Закону СССР "Об общественных объединениях", инициаторами создания партии могут быть только граждане, но не партия (части первая и вторая статьи 8);

б) Уставом КПСС компартии союзных республик объявлялись самостоятельными в системе КПСС, и, соответственно, членство в какой-либо из них одновременно означало членство в КПСС. При этом пункт 2 Устава запрещал члену КПСС состоять в других партиях. Следовательно, образование КП РСФСР в качестве составной части КПСС не изменяло статус коммунистов на территории Российской Федерации: они оставались членами КПСС, но входили в нее через КП РСФСР;

в) согласно упомянутому Закону, общественным объединением признается добровольное формирование, возникшее в результате свободного волеизъявления граждан, объединившихся на основе общности интересов. При образовании КП РСФСР это не принималось во внимание: учредительный съезд получил такой статус в ходе работы Российской партийной конференции; его участниками были избранные на XXVIII съезд КПСС от коммунистов России делегаты, которые не наделялись полномочиями создавать самостоятельную партию. Воля членов КПСС - коммунистов России относительно создания новой Компартии, вхождения в нее и выхода из КПСС каждого из них не выявлялась. Подобное допустимо, если образование КП РСФСР рассматривать как структурную перестройку КПСС. Но если анализировать статус КП РСФСР с точки зрения ее притязаний именоваться самостоятельной партией, независимой от КПСС, то игнорирование требований добровольности, свободы волеизъявления граждан становится дополнительным и веским основанием к отказу в признании КП РСФСР в качестве новой партии, независимой от КПСС. Кроме того, Закон исключает коллективное членство в партии, оно могло быть только индивидуальным;

г) КП РСФСР не имела своего устава и собственной программы.

Таким образом, КП РСФСР не была самостоятельной партией и не нуждалась в регистрации. Поэтому

обвинения в ее адрес относительно незарегистрированности, содержащиеся в преамбулах Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года "О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР" и от 6 ноября 1991 года "О деятельности КПСС и КП РСФСР", следует признать не имеющими юридического значения, не говоря уже о том, что регистрации подлежат не сами общественные объединения, а их уставы.

Будучи составной частью КПСС, Компартия РСФСР не могла помимо КПСС стать самостоятельным собственником имущества.

В постановлении первого Съезда народных депутатов Российской Федерации "О механизме народовластия в РСФСР", в принятом за основу на Съезде "Декрете о власти" в Российской Федерации провозглашалось равноправие граждан независимо, в частности, от политических и иных убеждений, принадлежности к партиям или иным действующим в законном порядке общественным организациям (что было закреплено в статье 34 Конституции РСФСР); запрещалось совмещение должностей руководителей органов государственной власти и управления с любой другой должностью, в том числе в политических или общественно-политических организациях; устанавливалось, что "всякое противоправное вмешательство политических партий, партийно-политических органов и иных общественных организаций в деятельность органов государственной власти и управления, хозяйственную и социально-культурную деятельность государственных предприятий, учреждений и организаций должно пресекаться незамедлительно и со всей решительностью". Во исполнение этих решений Съезда Президент Российской Федерации издал 20 июля 1991 года Указ "О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР".

Позиция Компартии РСФСР по данному вопросу получила отражение в постановлении ЦК КП РСФСР от 6 августа 1991 года "О неотложных вопросах работы партийных организаций Компартии РСФСР в связи с Указом Президента РСФСР от 20 июля 1991 года "О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР" (Советская Россия, 8 августа 1991 года). В нем, в частности, руководителям предприятий и учреждений предлагалось не принимать мер, направленных на прекращение деятельности организационных структур политических партий. Таким образом, руководство КП РСФСР выражало несогласие с Указом Президента от 20 июля 1991 года и препятствовало его исполнению.

19 августа 1991 года заявлением советского руководства объявлялось чрезвычайное положение в отдельных местностях СССР (которые не были определены) и для управления страной и эффективного осуществления режима чрезвычайного положения образовывался Государственный комитет по чрезвычайному положению в СССР (ГКЧП), т. е. неконституционный государственный орган.

Руководство КПСС и КП РСФСР, многие областные и краевые партийные комитеты прямо или косвенно поддерживали действия неконституционного ГКЧП, что подтверждается, в частности: шифротелеграммой N 215-Ш, направленной 19 августа 1991 года из ЦК КПСС первым секретарям компартий союзных республик, крайкомов, обкомов и райкомов партии, в которой говорилось: "В связи с введением чрезвычайного положения примите меры участия коммунистов в содействии Государственному комитету по чрезвычайному положению в СССР. В практической деятельности руководствоваться Конституцией СССР. О Пленуме ЦК и других мероприятиях сообщим дополнительно. Секретариат ЦК КПСС";

телеграммой секретаря ЦК КПСС Шенина с требованием информировать о принятых мерах; проектом заявления политбюро ЦК КПСС в поддержку ГКЧП, которое отказались подписать только два члена политбюро - Назарбаев и Силлари; рядом шифротелеграмм, поступивших в ЦК КПСС: из Марийского рескома КПСС, Нижегородского и

Тамбовского обкомов КПСС и др.

В условиях фактической бездеятельности высших государственных органов СССР Президент Российской Федерации издал ряд указов, направленных на защиту Конституции, законности, на обеспечение государственной и общественной безопасности. При этом Президент осуществлял полномочия, предоставленные ему Конституцией и постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 21 августа 1991 года "О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законности деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий попытки государственного переворота в СССР".

Действия Президента Российской Федерации и других республиканских органов государственной власти и управления по защите конституционного строя были одобрены в постановлении Верховного Совета Российской Федерации от 22 августа 1991 года "О политической ситуации в республике, сложившейся в результате антиконституционного государственного переворота в СССР".

Позиция и действия руководства России, позволившие восстановить конституционную власть в стране, получили одобрение в Указе Президента СССР от 22 августа 1991 года "Об отмене антиконституционных актов организаторов государственного переворота", а также в постановлениях Верховного Совета СССР от 29 августа 1991 года "О ситуации, возникшей в стране в связи с имевшим место государственным переворотом" и от 30 августа 1991 года "О первоочередных мерах по предотвращению попыток осуществления государственного переворота".

Незаконное решение ГКЧП о введении чрезвычайного положения, как и все иные его акты, было отменено 22 августа 1991 года Указом Президента СССР. На территории Российской Федерации чрезвычайное положение Президентом республики не объявлялось и на момент издания Указа от 23 августа 1991 года не имело места. На этом основании в ходатайстве группы народных депутатов Российской Федерации утверждается, что приостановление деятельности Компартии РСФСР данным Указом противозаконно, поскольку такое приостановление возможно только в условиях чрезвычайного положения.

В законодательстве, действовавшем в тот период и действующем в настоящее время на территории Российской Федерации, нет общей нормы, прямо предусматривающей основания и порядок приостановления деятельности политических партий, других общественных объединений или их руководящих структур. В то же время возможность такого приостановления закреплялась не только в пункте "в" статьи 23 Закона Российской Федерации "О чрезвычайном положении" и аналогичном союзном законе в связи с введением чрезвычайного положения, но и в Законе СССР от 2 апреля 1990 года "Об усилении ответственности за посягательства на национальное равноправие граждан и насильственное нарушение единства территории Союза ССР".

Сопоставление названных актов с частью второй статьи 7 Конституции Российской Федерации, а также статьями 3 и 22 Закона СССР "Об общественных объединениях" дает основание для вывода, что и российский, и союзный законодатель исходили из принципа, согласно которому приостановление компетентными государственными органами деятельности политических партий и других общественных объединений, помимо случаев чрезвычайного положения, возможно при наличии тех же оснований, что и недопущение их деятельности. Последнее в соответствии с частью второй статьи 7 Конституции Российской Федерации допустимо и необходимо в целях пресечения перечисленных в этой норме противоправных деяний.

Приостановление деятельности общественных объединений должно осуществляться, таким образом, в интересах обеспечения безопасности граждан, государственной и общественной безопасности, нормальной деятельности государственных институтов. Во всех этих случаях деятельность общественных объединений приостанавливается до принятия решения судебным органом. Приостановление деятельности общественного объединения при наличии основания предполагать, что оно участвовало в антиконституционных деяниях, обстоятельства которых подлежат расследованию, служит именно этим целям. В то же время процедура его не была

урегулирована. При этом в тех актах, где прямо закреплена возможность приостановления деятельности общественных объединений, такое полномочие предоставлено высшему должностному лицу государства - Президенту.

Приостановление в названных выше целях деятельности Компартии РСФСР Указом Президента Российской Федерации было осуществлено в сложившейся в августе 1991 года ситуации. Оно соответствовало положениям статьи 4 Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 года, обязывающей органы государства обеспечивать охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан, соблюдать действующее законодательство, а также соответствовало конституционному статусу Президента Российской Федерации, прежде всего - предусмотренному абзацем первым пункта 11 статьи 121-5 Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 года его полномочию принимать меры по обеспечению государственной и общественной безопасности Российской Федерации, от ее имени участвовать в обеспечении государственной и общественной безопасности Союза ССР. Применение таких мер не связывается законом с обязательным объявлением чрезвычайного положения на территории Российской Федерации. Указанное полномочие включает право Президента России признать наличие угрозы государственной и общественной безопасности страны и в зависимости от степени реальности угрозы принимать решения в соответствии со своей компетенцией.

Президент Российской Федерации в данном случае действовал как высшее должностное лицо республики и глава ее исполнительной власти (часть первая статьи 121-1 Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 года) в соответствии со своей присягой, в которой он обязался, в частности, защищать суверенитет Российской Федерации (статья 121-4 Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 года).

Издавая Указ от 23 августа 1991 года, Президент Российской Федерации исходил из статуса КП РСФСР как общественного объединения, следовал статьям 6 и 7 Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 года, статьям 6 и 7 Конституции СССР, действовавшей в редакции от 26 декабря 1990 года, статье 1 Закона СССР "Об общественных объединениях". Указ был направлен на непосредственное применение части второй статьи 7 Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 года, не допускающей деятельности партий, организаций и движений, имеющих целью или методом действий, в частности, насильственное изменение конституционного строя, подрыв государственной безопасности. При этом судебный порядок ограничения права на объединение в Конституции Российской Федерации закреплён не был. Указ же предусматривал обращение к органам судебной власти после завершения расследования для решения вопроса о неконституционности действий КП РСФСР, что соответствовало принципам рассмотрения аналогичных вопросов, установленным Законом СССР "Об усилении ответственности за посягательства на национальное равноправие граждан и насильственное нарушение единства территории Союза ССР". Конституционный Суд принимает во внимание и тот факт, что постановлением Верховного Совета СССР от 29 августа 1991 года "О ситуации, возникшей в стране в связи с имевшим место государственным переворотом" была приостановлена деятельность КПСС на всей территории СССР; согласно этому постановлению, решение вопроса о ее дальнейшей судьбе должно было зависеть от результатов расследования органами прокуратуры по фактам участия руководящих органов КПСС в действиях по насильственному изменению конституционного строя, и в случае их подтверждения предусматривалось их рассмотрение в высшем судебном органе.

Приостановление деятельности КП РСФСР требовало принятия мер по сохранности ее имущества. На основании вышеназванных положений Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 года, а также ее статьи 10, предусматривающей обязанность государства охранять право собственности, обеспечивать равную защиту всех форм собственности, с учетом необходимости предотвратить незаконное изъятие и использование партийного имущества и средств, были приняты меры, перечисленные в пунктах 3 и 4 Указа Президента Российской Федерации от 23 августа 1991

года, а именно: даны поручения МВД РСФСР обеспечить сохранность имущества и денежных средств органов и организаций Компартии РСФСР до принятия окончательного решения судебными органами, а Центральному банку РСФСР - обеспечить приостановление до особого распоряжения операций по расходованию средств со счетов органов и организаций Компартии РСФСР.

Эти действия были поддержаны Президентом СССР, который своим Указом от 24 августа 1991 года "Об имуществе Коммунистической партии Советского Союза" обязал Советы народных депутатов взять под охрану имущество КПСС и определил, что вопросы дальнейшего его использования должны разрешаться в строгом соответствии с законами СССР и республик о собственности и общественных объединениях.

Президиум Верховного Совета Российской Федерации заявил 16 сентября 1991 года, что "любые сделки в отношении имущества, ценностей, авуаров или иных объектов, принадлежащих КПСС, ее частям, входящим в нее организациям, учреждениям или предприятиям, находящимся как в СССР, так и за его границами, являются недействительными со всеми вытекающими из этого, согласно законодательству РСФСР, последствиями".

Меры, предусмотренные пунктом 3 Указа Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года, имеют целью защиту интересов государства, охрану государственной и общественной собственности, обеспечение государственной безопасности и обороноспособности страны, что соответствует положениям пунктов 3 и 4 части второй статьи 125 Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 года.

Вместе с тем Конституционный Суд отмечает, что содержащееся в пункте 1 Указа предписание Прокуратуре РСФСР провести расследование фактов антиконституционной деятельности органов Компартии РСФСР и изложенное в пункте 5 Указа предложение Прокуратуре РСФСР обеспечить надзор за исполнением настоящего Указа не имеют юридического значения, поскольку соответствующая обязанность Прокуратуры вытекает из статей 176, 177 и 179 Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 года.

Не соответствует принципу разграничения компетенции между государственными органами содержащееся в пункте 1 поручение Министерству внутренних дел РСФСР провести расследование фактов антиконституционной деятельности органов Компартии РСФСР, так как органы внутренних дел, согласно статье 126 Уголовно-процессуального кодекса республики, не вправе проводить предварительное расследование по такого рода делам.

В пункте 6 Указа устанавливалось, что он вступает в силу с момента его подписания. Однако, согласно общим принципам права, любой правовой акт, носящий общеобязательный характер и затрагивающий права, свободы и обязанности человека, должен вступать в силу не ранее чем после его опубликования или доведения до всеобщего сведения иным способом. Порядок опубликования указов Президента Российской Федерации на тот период не был установлен, однако сложившаяся практика позволяла считать его аналогичным порядку опубликования законов, что впоследствии нашло подтверждение в Указе Президента Российской Федерации от 26 марта 1992 года "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации".

В то же время Конституционный Суд принимает к сведению, что Указ Президента от 23 августа 1991 года был доведен до всеобщего сведения, одновременно с его подписанием, по радио и телевидению.

II

В ходатайстве народных депутатов о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации объявление государственной собственностью имущества КПСС и КП РСФСР названо "национализацией" и утверждается, что данное изъятие осуществлено Президентом в противоречии с Конституцией Российской Федерации (статьи 10, 49) и действующими в Российской Федерации законами, в частности Законом РСФСР "О собственности в РСФСР" (статьи 1, 2, 17, 30, 31, 32),

Законом СССР "Об общественных объединениях" (статьи 18, 22), в которых содержатся гарантии защиты права собственности общественных объединений.

В ходе судебного разбирательства Конституционный Суд установил, что имущество КПСС и КП РСФСР, числившееся на их балансах, содержало в своем составе объекты, могущие принадлежать различным собственникам, в том числе государству. Это доказано приобщенными к делу документами (распоряжения Совета Министров СССР о выделении валюты, решения о безвозмездной передаче зданий, находящихся в собственности государства, и т. д.), свидетельскими показаниями (В.В.Иваненко).

Точное определение субъекта права собственности на тот или иной имущественный объект, находившийся в управлении органов и учреждений КПСС, затруднено вследствие огосударствления основной массы национального богатства.

Конституция СССР 1977 года установила в статье 10, что наряду с государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной собственностью социалистической собственностью является также имущество профсоюзных и иных общественных организаций, необходимое им для осуществления уставных задач. Систематическое толкование норм Конституции СССР и Конституции Российской Федерации, а также Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик и ГК Российской Федерации приводит Суд к заключению, что понятие "общественные организации" в данном контексте не включало КПСС. Об этом свидетельствует конституционная формула "профсоюзные и иные общественные организации". О КПСС в Конституции говорилось в статье 6, а в статье 7 - о роли профсоюзов, комсомола, кооперативных и других общественных организаций. Очевидно, что приведенная формула статьи 10 Конституции СССР 1977 года (соответствующих статей конституций союзных и автономных республик) корреспондирует именно ее статье 7. Законодатель в то время не мог включить КПСС в понятие "другие общественные организации", ибо это в корне противоречило бы фактическому положению КПСС как "руководящей и направляющей силы общества". В статье 6 Конституции СССР КПСС определялась как "ядро политической системы советского общества, государственных и общественных организаций". А в статье 7 Конституции СССР КПСС среди общественных организаций не называлась. Нежелание КПСС отождествлять себя с общественными организациями, таким образом, подтверждается и текстом Конституции СССР. КПСС была вне гражданско-правового регулирования отношений по поводу ее имущества. Этот тезис доказывается материалами дела, поскольку установлено, что в отношении имущества КПСС не осуществлялся финансовый контроль государства. Общий надзор прокуратуры также не касался сферы деятельности КПСС. Даже бухгалтерский учет в КПСС велся не в соответствии с установленным порядком. Нередко органы и должностные лица КПСС давали иным субъектам права собственности обязательные для них указания по распоряжению имуществом без того, чтобы принять его на свой баланс. При этом имели место случаи неосновательного обогащения КПСС за счет государства в нарушение статьи 133 Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик.

Неопределенность субъектов права собственности на имущество, находившееся в управлении КПСС и КП РСФСР, не позволяет однозначно признать их его собственниками. Имущество легко трансформировалось из одной формы социалистической собственности в другую по воле органов КПСС, управлявших имуществом, но не формального собственника. Нормы гражданского законодательства не воплощались в конкретные имущественные правоотношения, и в то же время органы КПСС буквально истолковывали статью 6 Конституции СССР (в увязке с положением о верховенстве норм Конституции).

Применительно к собственности КПСС использовалась система двойных стандартов: юридически имущество считалось собственностью общественной организации, фактически же в собственности КПСС собственность действительно общественная переплеталась с собственностью государственной; юридически распоряжаться собственностью КПСС могли только высшие органы

партии (съезд КПСС, ЦК КПСС), а фактически ею распоряжались руководящие оргструктуры КПСС. Конституционный Суд, констатируя невозможность выяснения в данном судебном разбирательстве подлинной воли собственника при передаче имущества от государства к КПСС, рассматривает имущество, управлявшееся КПСС, как находившееся в ее распоряжении без правового основания. Эта констатация не исключает принципиальной возможности того, что часть имущества, находившегося в управлении КПСС, законно принадлежала ей на праве собственности. Таким образом, при оценке конституционности Указа Президента от 25 августа 1991 года "Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР" Конституционный Суд исходит из того, что имущество, управлявшееся КПСС и соответственно КП РСФСР, принадлежало трем категориям собственников: а) государству, б) КПСС, в) иным собственникам. Однако в отношении того, где кончается собственность одного субъекта и начинается собственность другого, а в некоторых случаях и в отношении того, кто является собственником, существует правовая неопределенность, которая может быть устранена лишь в порядке гражданского или арбитражного судопроизводства. Конституционный Суд не мог входить в обсуждение вопроса о том, в какой части собственность КПСС составляет собственность государства, так как в соответствии с частью четвертой статьи 1 Закона о Конституционном Суде, Суд воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов.

В связи с распадом КПСС как общесоюзной партии вопрос о имуществе не может быть решен ни на основании статьи 14, ни на основании статьи 22 Закона СССР "Об общественных объединениях". В статье 6 этого Закона сказано, что к общесоюзным относятся такие объединения, деятельность которых в соответствии с уставными задачами должна распространяться на территории всех или большинства союзных республик. И если это условие отпадает, имеет место распад общесоюзного объединения, последствия которого законом не предусмотрены. Возникла, таким образом, ситуация правовой неопределенности в отношении значительной части имущества бывшей КПСС на территории Российской Федерации. В условиях, когда принцип разделения властей не получил последовательного развития в законодательстве Российской Федерации о собственности, когда многие нормы законодательства входят в противоречие с этим принципом, конституционного решения вопроса о судьбе имущества, которое находилось в управлении органов КПСС, можно было достичь только, если бы в решении всего комплекса проблем приняли участие и высшие законодательные, исполнительные и судебные органы Российской Федерации.

В условиях, когда деятельность КП РСФСР была приостановлена, когда невозможно было провести съезд партии для изъявления ее воли в отношении партийного имущества и когда право партийной собственности на многие объекты имущества было сомнительно, формой решения вопроса о собственности КПСС могло быть, в порядке устранения пробела в Законе РСФСР "О собственности в РСФСР", принятие законодательного решения Верховным Советом Российской Федерации, который, в соответствии с пунктом 6 части первой статьи 109 Конституции, в пределах компетенции Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование отношений собственности. Исходя из этой конституционной нормы, Верховный Совет не вправе был, однако, решать конкретные вопросы ни о судьбе имущества КПСС как общественного объединения (это прерогатива судебной власти), ни о судьбе государственного имущества, которое фактически находилось во владении, пользовании и распоряжении КПСС (решение этих вопросов, как не входящих в компетенцию законодательных и судебных органов, должно осуществляться исполнительной властью).

Применительно к находившемуся в управлении КПСС и КП РСФСР государственному имуществу Указ Президента Российской Федерации отвечал положениям статьи 10 Конституции Российской Федерации, согласно которой государство, в частности, признает и охраняет право собственности и обеспечивает равную защиту всем ее формам. Указ в этой части отвечает и положениям статьи 11-1 Конституции, регулирующей основы статуса государственной собственности в Российской

Федерации. Президент Российской Федерации действовал в данном случае в соответствии с частью первой статьи 121-1 Конституции, характеризующей его как высшее должностное лицо государства и главу исполнительной власти, и в соответствии со статьей 121-4 Конституции. Распоряжения по использованию государственного имущества, содержащиеся в Указе, входят в сферу его компетенции: в соответствии с пунктом 6 статьи 121-5 Конституции, Президент Российской Федерации руководит деятельностью Совета Министров, который, согласно статье 122 Конституции, подотчетен Президенту, а согласно пункту 3 части второй статьи 125 Конституции, осуществляет, в частности, меры по защите интересов государства и охране социалистической собственности. Ряд полномочий Совета Министров по отношению к государственной собственности, использованных в Указе, предусмотрен пунктами 1 и 2 части второй статьи 125 Конституции. Распоряжения Президента в данной связи, обращенные к органам исполнительной власти в пунктах 5 и 6 Указа, отвечают его компетенции также в силу пункта 11 статьи 121-5 Конституции, предусматривающего обязанность Президента принимать меры по обеспечению государственной и общественной безопасности.

Нельзя признать правомерным безоговорочное объявление государственной собственностью той части находившегося в управлении КПСС имущества, право собственности на которое принадлежало ей как общественному объединению (членские взносы, доходы от издательской деятельности), а равно той части указанного имущества, собственник которой был неизвестен. Обращение такого имущества в государственную собственность как противоречащее положениям статьи 10, части второй статьи 49, пункту 6 части первой статьи 109, статьям 121-5, 121-8 Конституции Российской Федерации не может по действующему праву производиться актом исполнительной власти. Объявление государственной собственностью имущества, которое в государственной собственности не находилось, не может входить в компетенцию исполнительной власти, если она не уполномочена на это специально актом власти законодательной. В данном случае такой уполномочивающий акт отсутствовал.

III

В стране в течение длительного времени господствовал режим неограниченной, опирающейся на насилие власти узкой группы коммунистических функционеров, объединенных в политбюро ЦК КПСС во главе с генеральным секретарем ЦК КПСС.

Имеющиеся в деле материалы свидетельствуют о том, что руководящие органы и высшие должностные лица КПСС действовали в подавляющем большинстве случаев втайне от рядовых членов КПСС, а нередко - и от ответственных функционеров партии. На нижестоящих уровнях управления вплоть до района реальная власть принадлежала первым секретарям соответствующих партийных комитетов. Лишь на уровне первичных организаций КПСС имела черты общественного объединения, хотя производственный принцип формирования этих организаций ставил членов КПСС в зависимость от их руководства, тесно связанного с администрацией. Материалами дела, в том числе показаниями свидетелей, подтверждается, что руководящие структуры КПСС были инициаторами, а структуры на местах - зачастую проводниками политики репрессий в отношении миллионов советских людей, в том числе в отношении депортированных народов. Так продолжалось десятилетиями.

После изменения статьи 6 Конституции СССР, как и в прежние годы, оргструктуры КПСС решали многие вопросы, входящие в компетенцию соответствующих органов власти и управления. Так, 10 мая 1990 года на заседании политбюро ЦК КПСС был рассмотрен вопрос о реализации золота и алмазов (документ 67). В течение 1990 года в ЦК КПСС обсуждались вопросы о преобразовании дипломатических представительств СССР, текстах сообщений Госкомстата СССР, использовании валютных доходов учреждений искусства и культуры, производстве средств пожаротушения, деятельности ВПК и Министерства внешних экономических связей, передаче Госснабу СССР материальных ценностей из Госрезерва, персональном присуждении Ленинских и Государственных

премий СССР, подслушивании служебных телефонных переговоров, выводе советских войск из Венгрии, содержании советских войск в Германии в 1991 году и последующий период, мерах в связи с антиармейскими проявлениями, направлениях работы МИД СССР, приглашении руководителей братских партий на отдых, работах по ядерной энергетике, задолженности советских организаций "фирмам друзей", обеспечении некоторых заводов (документы 64-72).

В 1991 году в ЦК КПСС рассматривались вопросы о запасах материальных ресурсов, плохой обеспеченности предприятий сырьем, нестабильности положения в Абхазии, командировке члена-корреспондента Академии наук СССР на сессию Университета ООН в Макао, внешней задолженности СССР. В 1991 году союзные ведомства направляли в ЦК КПСС материалы о работе оборонного комплекса, о частичном изменении постановления Верховного Совета РСФСР о введении в действие Закона РСФСР "О собственности в РСФСР", о приеме иностранных граждан на учебу в СССР и т. д. Назначение высших должностных лиц, присвоение генеральских званий продолжало осуществляться только с согласия ЦК КПСС (документы 10, 11, 12, 21 и др.).

О прямом сращивании военных и партийных органов свидетельствуют постановление секретариата ЦК КПСС от 12 апреля 1990 года "Об изменениях в советах обороны некоторых автономных республик и областей РСФСР" (документ 15); список членов военных советов из числа партийного руководящего состава республик, краев и областей по состоянию на 1991 год (документ 203); записка секретарей ЦК КПСС О.С.Шенина и О.Д.Бакланова от 9 января 1991 года "О партийном руководстве вопросами оборонного строительства" (документ 433).

До принятия Закона СССР об органах госбезопасности продолжало действовать Положение о Комитете госбезопасности при Совете Министров СССР и его органах на местах от 9 января 1959 года, утвержденное президиумом ЦК КПСС. В нем подчеркивалось, что органы КГБ являются политическими, осуществляют мероприятия ЦК КПСС и работают под его непосредственным руководством, руководящие работники КГБ входят в партноменклатуру, приказы председателя КГБ издаются с одобрения ЦК КПСС.

В 1990 году председатель КГБ СССР заверял, что его ведомство остается подконтрольным КПСС. В ЦК КПСС продолжали поступать соответствующие отчеты и записки, сотрудники КГБ привлекались к проведению политических (партийных) мероприятий.

Практически до конца своей деятельности КПСС сохраняла номенклатуру. Последний список номенклатуры был утвержден ЦК КПСС 7 августа 1991 года. В него включены 7 тысяч человек, занимающих ключевые должности в государстве, - президенты республик, председатели Советов, председатели Советов Министров и т. д. Запрещалось вносить какие-либо изменения в утвержденный ЦК КПСС личный листок по учету кадров и в анкету; ЦК КПСС продолжал принимать решения о присвоении конкретным лицам почетных и специальных званий, дипломатических рангов, о государственных наградах, об установлении персональных пенсий.

Продолжал действовать порядок, согласно которому ни одно серьезное назначение не могло обойтись без предварительного согласования с ЦК КПСС.

КПСС стремилась и далее контролировать средства массовой информации. В 1990 году партийное руководство поручает Гостелерадио СССР создать регулярную телевизионную программу, посвященную проблемам КПСС, ее роли и месту в современном обществе; идеологический отдел высказывает замечания Госкино по фильму, в котором показаны кадры Нюрнбергского процесса. В 1991 году отделы ЦК КПСС признали необходимым, чтобы МИД СССР обратил внимание западных держав на неприемлемую деятельность радиостанций "Голос Америки", "Би-би-си", "Свобода".

Использование КПСС государственных средств продолжалось и в 1990-1991 годах. Так, проведенная Главной военной прокуратурой ревизия подтвердила факты бесплатного использования секретарями ЦК КПСС самолетов; оставалось без оплаты использование десятков телетайпов в здании ЦК КПСС, фельдъегерской службы партструктур на территории страны; на государственный счет относились командирования за границу; министерствам и ведомствам давались поручения в

связи с созданием пресс-центра конференции Компартии России и XXVIII съезда КПСС. Проводилось обеспечение партработников за государственный счет. В 1991 году ЦК КПСС были безвозмездно переданы государственные дачи, взяты на партбюджет республиканские и областные газеты, содержащиеся за государственный счет. Содержание политорганов КГБ, МВД, Минобороны обошлось государству в 1990 и 1991 годах в 691 млн. рублей. В интересах сохранения неприкосновенности партийного бюджета ЦК КПСС предпринимались меры по уплате долгов так называемым "фирмам друзей" с ориентацией на госбюджет и несвязанные валютные кредиты. Все изложенное относится к руководящим структурам КПСС и КП РСФСР, прежде всего их комитетам от центральных до районных с секретариатами и бюро (в центральных - политбюро), а также аппаратам этих комитетов. Масса рядовых членов, включая руководство первичных организаций, государственной деятельностью практически заниматься не могла. Даже предусмотренное до 1990 года уставом КПСС право партийного контроля за деятельностью администрации предприятий и учреждений чаще всего оказывалось пустой формальностью, поскольку во главе администрации стояли представители номенклатуры упомянутых комитетов КПСС (КП РСФСР).

Рядовые члены КПСС (КП РСФСР) одобряли на своих собраниях политические акции центральных и иных комитетов и их аппарата. Лишь в последнее время начала появляться критика с их стороны, однако решающего влияния рядовые члены КПСС (КП РСФСР) в своей организации добиться так и не смогли.

Руководящие структуры КПСС и КП РСФСР присвоили государственно-властные полномочия и активно их реализовывали, препятствуя нормальной деятельности конституционных органов власти. Это послужило юридическим основанием для ликвидации данных структур Указом высшего должностного лица Российской Федерации. Действия Президента были продиктованы объективной необходимостью исключить возврат к прежнему положению, ликвидировать структуры, повседневная практика которых была основана на том, что КПСС занимала в государственном механизме положение, не согласующееся с основами конституционного строя.

Основанием для предписанного пунктом 1 Указа от 6 ноября 1991 года прекращения деятельности и роспуска организационных структур КПСС и КП РСФСР является прежде всего положение части первой статьи 4 Конституции Российской Федерации в редакции от 1 ноября 1991 года, возлагающее на государство и его органы обязанность обеспечить охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан. Президент Российской Федерации действовал при этом во исполнение своей присяги, изложенной в статье 121-4 Конституции и обязывающей его защищать суверенитет Российской Федерации, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина. Осуществленные Президентом меры суть те меры по обеспечению государственной и общественной безопасности Российской Федерации, которые Президент обязан принимать в соответствии с абзацем первым пункта 11 статьи 121-5 Конституции Российской Федерации в редакции от 1 ноября 1991 года.

Антиконституционность деятельности руководящих структур КПСС и КП РСФСР, существовавших на момент издания Указа Президента Российской Федерации от 6 ноября 1991 года "О деятельности КПСС и КП РСФСР", исключает возможность их восстановления в прежнем виде. Члены КП Российской Федерации вправе создавать лишь новые руководящие структуры в полном соответствии с требованиями действующей Конституции и законов Российской Федерации и на равных условиях с другими партиями.

Однако слишком широкая формулировка пункта 1 Указа, предусматривающая прекращение деятельности и роспуск организационных структур КПСС и КП РСФСР, не учитывает отмеченное выше различие между руководящими структурами и первичными организациями КПСС и КП РСФСР, образованными по территориальному принципу.

В практике исполнения Указа возобладало ограничительное толкование его пункта 1: депутаты-коммунисты сохранили в представительных органах свои мандаты и фракции, членство в компартии

и прежняя работа в ней не служат основанием для какой-либо дискриминации, были беспрепятственно созданы новые партии коммунистической ориентации. Однако существующий текст этого пункта Указа при буквальном его истолковании может быть использован как для недопустимой дискриминации коммунистов вопреки, в частности, положениям пункта 2 того же Указа, так и для столь же недопустимого неприменения мер законной ответственности к конкретным лицам, виновным в антиконституционных деяниях руководящих структур КПСС и КП РСФСР.

Пункт 2 Указа, запрещающий органам исполнительной власти Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, а также органам прокуратуры преследовать российских граждан за факт принадлежности к КПСС или КП РСФСР, представляет собой гарантию соблюдения ряда конституционных положений, обеспечивающих соблюдение прав и свобод граждан.

К пункту 3 Указа в полной мере относится изложенное выше применительно к Указу Президента Российской Федерации от 25 августа 1991 года "Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР". Этот пункт Указа конституционен в отношении той части имущества КПСС и КП РСФСР, право собственности на которую принадлежит государству, и неконституционен в отношении остальной части этого имущества.

Что касается пункта 4 Указа, то он направлен на обеспечение исполнения его пунктов 1-3. Из сказанного выше следует, что обязанность, возложенная на перечисленные в данном пункте государственные органы, применительно к исполнению предписаний, содержащихся в пунктах 1 и 3 Указа, конституционна лишь в той мере, в какой конституционны эти пункты Указа.

Президент Российской Федерации, который в соответствии с частью первой статьи 121-1 Конституции Российской Федерации в редакции от 1 ноября 1991 года является высшим должностным лицом и главой исполнительной власти в Российской Федерации, правомочен отдавать распоряжения государственным органам исполнительной власти нижестоящих уровней управления, относящиеся к претворению в жизнь его указов. Соответственно из установленной в части второй статьи 4 Конституции обязанности должностных лиц соблюдать Конституцию и законы вытекает их обязанность исполнять указы Президента Российской Федерации, изданные в пределах его компетенции.

Издавая Указ, Президент руководствовался статьей 121-4, а также частью первой статьи 121-8 Конституции, наделившей его правом издавать указы, обязательные к исполнению на всей территории Российской Федерации, и проверять их исполнение. Обеспечивая исполнение Указа, Президент опирался на такие свои полномочия, как руководство Советом Министров, возложенное на Президента пунктом 6 статьи 121-5, и иные полномочия, возложенные на него в соответствии с пунктом 16 статьи 121-5 Конституции законами Российской Федерации. Кроме того, статья 122 Конституции устанавливает подотчетность Совета Министров Президенту, в том числе и по вопросам, отнесенным к ведению Совета Министров в области народного хозяйства, обеспечения правопорядка, безопасности и обороны, предусмотренным пунктами 1-4 части второй статьи 125 Конституции. Пункт 4 Указа как раз и затрагивает эти вопросы.

Что касается нижестоящих органов исполнительной власти, то часть вторая статьи 132-1, статья 134 и часть первая статьи 146 Конституции служат основанием для права Президента давать в пределах своих полномочий указания этим органам.

IV

Рассматривая в ходе судебного разбирательства сопутствующий вопрос, Конституционный Суд проверил, отвечает ли КПСС признакам общесоюзного общественного объединения, предусмотренным, в частности, Законом СССР "Об общественных объединениях".

В связи с событиями 19-21 августа 1991 года генеральный секретарь ЦК КПСС М.С.Горбачев 25 августа 1991 года призвал ЦК КПСС "принять трудное, но честное решение о самороспуске" и

заявил: "Судьбу республиканских компартий и местных партийных организаций определяют они сами ... Не считаю для себя возможным дальнейшее выполнение функций Генерального секретаря ЦК КПСС и слагаю соответствующие полномочия".

Это стало началом распада КПСС как общесоюзной политической организации. В августе сложил с себя полномочия секретарь ЦК Компартии Казахстана, член политбюро ЦК КПСС Н.А.Назарбаев. В это же время объявили о своем выходе из состава политбюро ЦК КПСС секретарь Компартии Азербайджана А.Н.Муталибов и секретарь Компартии Узбекистана И.А.Каримов. Сообщалось также о выходе членов ЦК и ЦКК КПСС от Азербайджана и Таджикистана из состава этих органов. Впоследствии были приняты решения: о приостановлении деятельности Коммунистической партии Грузии (Указом Президента Республики Грузия от 26 августа), Белоруссии (постановлением Верховного Совета Белоруссии от 25 августа), Таджикистана (постановлением Верховного Совета Республики Таджикистан от 2 октября), Кыргызстана (постановлением Верховного Совета Республики Кыргызстан от 31 августа); о роспуске Коммунистической партии Казахстана (решением чрезвычайного XVIII съезда Компартии Казахстана от 7 сентября); о самороспуске Коммунистической партии Азербайджана (решением чрезвычайного XXIII съезда Компартии Азербайджана от 14 сентября); о прекращении деятельности Коммунистической партии Армении (решением XXIX съезда Компартии Армении от 7 сентября); организаций КПСС Компартии Эстонии (постановлением Правительства Эстонии от 22 августа); о выходе Коммунистических партий Туркменистана и Узбекистана из состава КПСС (соответственно решением пленума ЦК Компартии Туркменистана от 26 августа и решением XXIII съезда Компартии Узбекистана от 14 сентября) с последующей ликвидацией компартий на территории данных республик; о запрете деятельности Коммунистической партии Молдовы (постановлением Президиума Верховного Совета Молдовы от 24 августа), Украины (постановлением Президиума Верховного Совета Украины от 30 августа), Латвии (постановлением Верховного Совета Латвийской Республики от 10 сентября), Литвы (постановлением Верховного Совета Литовской Республики от 23 августа).

Таким образом, к ноябрю 1991 года в результате роспуска, приостановления, запрета и других преобразований коммунистические партии республик прекратили свое существование. Это означало, что КПСС перестала отвечать признакам общесоюзной политической партии, предусмотренным частью второй статьи 6 Закона СССР "Об общественных объединениях".

Что касается КП РСФСР, то, как отмечено выше, она до самого момента издания рассматриваемых Указов Президента Российской Федерации оставалась составной частью КПСС и в самостоятельную политическую партию не оформилась.

КП РСФСР была самостоятельна только как структура системы КПСС и в тех пределах, которые определял устав КПСС. В этом смысле статусы КП РСФСР и краевой партийной организации почти совпадали, что подтвердил выступавший в Суде бывший первый секретарь ЦК КП РСФСР И.К.Полозков (стенограмма от 7 октября 1992 года, с. 93-100).

Установление того факта, что руководящие структуры КПСС и КП РСФСР осуществляли на практике вопреки действовавшим конституциям государственно-властные функции, означает, что роспуск их правомерен и восстановление недопустимо. Попытки созыва и проведения конференции и съезда КПСС, предпринятые осенью 1992 года, не могут быть признаны правомочными, поскольку участвовавшие в процессе представители КПСС, занимавшие на момент издания рассматриваемых Указов Президента должности соответственно заместителя генерального секретаря ЦК КПСС и первого секретаря ЦК КП РСФСР, заявили о своей полной непричастности к этим действиям. Поскольку, таким образом, установлено, что уже в течение года ни КПСС, ни КП РСФСР не существуют, постольку следует признать, что предмет ходатайства народных депутатов Российской Федерации о признании неконституционности КПСС отсутствует.

В отношении содержащейся в ходатайстве просьбы признать Указы Президента Российской Федерации конституционными Конституционный Суд отмечает, что ходатайства о признании

конституционными актов государственных органов не предусмотрены Законом о Конституционном Суде Российской Федерации и не имеют смысла по существу, так как любой акт государственного органа считается конституционным, пока в предписанном Конституцией или законом порядке не установлено обратное.

На основании изложенного, руководствуясь частью четвертой статьи 6 и статьей 64 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации п о с т а н о в и л:

I. По вопросу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года N 79 "О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР"

1. Признать содержащееся в пункте 1 Указа предписание Президента Российской Федерации Министерству внутренних дел о проведении расследования не соответствующим Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 года , ее статье 121-8, в связи с тем, что этим предписанием нарушаются установленные законом правила о подследственности.
2. Признать пункт 2 Указа соответствующим Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 года , ее статье 4, пункту 5 статьи 72, части первой статьи 121-1, статье 121-4 и абзацу первому пункта 11 статьи 121-5.
3. Признать пункт 3 Указа соответствующим Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 года, ее статье 4, пункту 5 статьи 72, части первой статьи 121-1, статье 121-4, пункту 6 и абзацу первому пункта 11 статьи 121-5, статье 122, пунктам 3 и 4 части второй статьи 125, частям первой и второй статьи 129.
4. Признать пункт 4 Указа соответствующим Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 года , ее статье 4, пункту 5 статьи 72, части первой статьи 121-1, статье 121-4, абзацу первому пункта 11 статьи 121-5.
5. Признать содержащиеся в пунктах 1 и 5 Указа предписания Президента Российской Федерации Прокуратуре не имеющими юридического значения, так как соответствующая обязанность прокуратуры прямо вытекает из статей 176 и 177 Конституции Российской Федерации .
6. Признать пункт 6 Указа не соответствующим общему принципу права, согласно которому закон и иной нормативный акт, предусматривающий ограничение прав граждан, вступает в силу только после его опубликования в официальном порядке.

II. По вопросу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 25 августа 1991 года "Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР"

1. Признать пункт 1 Указа соответствующим Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 года , ее статьям 10 и 11-1, части первой статьи 121-1, статье 121-4, пункту 6 статьи 121-5, статье 122, пункту 3 части второй статьи 125, применительно к той части имущества, собственником которой являлось государство, но которая на момент издания Указа фактически находилась во владении, пользовании и распоряжении органов и организаций КПСС и КП РСФСР.
Признать пункт 1 Указа не соответствующим Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 года , ее статье 4, частям первой и второй статьи 10, части второй статьи 49, пункту 6 части первой статьи 109, статьям 121-5 и 121-8, применительно к той части имущества, собственником которой являлась КПСС, а также к той части имущества, которая на момент издания Указа фактически находилась во владении, пользовании и распоряжении органов и организаций КПСС и КП РСФСР, но собственник которой не был определен.
2. Признать пункт 2 Указа соответствующим Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 года , ее статье 4, частям первой и второй статьи 10, части первой статьи 121-1, статье

121-4, пункту 6 статьи 121-5, пункту 3 части второй статьи 125.

3. Признать пункты 3 и 4 Указа соответствующими Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 года , ее статьям 4 и 11-1, части первой статьи 121-1, пункту 6 статьи 121-5, пунктам 1, 2, 3 части второй статьи 125, применительно к той части имущества, собственником которой являлось государство, но которая на момент издания Указа фактически находилась во владении, пользовании и распоряжении органов и организаций КПСС и КП РСФСР.

Признать пункты 3 и 4 Указа применительно к остальному имуществу не соответствующими Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 года , ее статье 4, частям первой и второй статьи 10, части второй статьи 49, статьям 121-5 и 121-8, в той части, в которой передача права пользования данным имуществом неосновательно связана в Указе с правомочием государства на пользование этим имуществом в качестве собственника.

4. Признать пункты 5 и 6 Указа соответствующими Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 года , ее статьям 4, 9 и 10, части четвертой статьи 11-1, части первой статьи 121-1, статье 121-4, пункту 6 и абзацу первому пункта 11 статьи 121-5, статьям 121-8 и 122, пунктам 1, 2, 3 части второй статьи 125.

5. Признать пункт 7 Указа не соответствующим общему принципу права, согласно которому закон и иной нормативный акт, предусматривающий ограничение прав граждан, вступает в силу только после его опубликования в официальном порядке.

6. Предложить Президенту Российской Федерации во исполнение пункта 5 Указа обеспечить обнародование исчерпывающих сведений о принятых решениях относительно имущества КПСС и КП РСФСР и о фактическом использовании этого имущества.

III. По вопросу о проверке конституционности Указа

Президента Российской Федерации от 6 ноября

1991 года N 169 "О деятельности КПСС и КП РСФСР"

1. Признать пункт 1 Указа соответствующим Конституции Российской Федерации в редакции от 1 ноября 1991 года , ее статье 121-4 и абзацу первому пункта 11 статьи 121-5, применительно к роспуску имевшихся на территории Российской Федерации руководящих организационных структур КПСС, а также КП РСФСР в той степени, в какой она являлась составной частью КПСС.

Признать положение пункта 1 Указа о роспуске организационных структур КПСС и КП РСФСР не соответствующим Конституции Российской Федерации в редакции от 1 ноября 1991 года , ее статье 49, применительно к первичным организациям КП РСФСР, образованным по территориальному принципу, постольку, поскольку эти организации сохраняли свой общественный характер и не подменяли государственные структуры, а также при условии, что в случае их организационного оформления в качестве политической партии наравне с другими партиями будут соблюдены требования Конституции и законов Российской Федерации.

2. Признать пункт 2 Указа соответствующим Конституции Российской Федерации в редакции от 1 ноября 1991 года , ее статьям 37, 55, 121-4 и 172.

3. Признать пункт 3 Указа соответствующим Конституции Российской Федерации в редакции от 1 ноября 1991 года , ее статьям 10 и 11-1, части первой статьи 121-1, статье 121-4, пункту 6 статьи 121-5, статье 122, пункту 3 части второй статьи 125, применительно к той части имущества, собственником которой являлось государство, но которая на момент издания Указа фактически находилась во владении, пользовании и распоряжении органов и организаций КПСС и КП РСФСР. Признать пункт 3 Указа не соответствующим Конституции Российской Федерации в редакции от 1 ноября 1991 года , ее статье 4, частям первой и второй статьи 10, части второй статьи 49, пункту 6 части первой статьи 109, статьям 121-5 и 121-8, применительно к той части имущества, собственником которой являлась КПСС, а также к той части имущества, которая на момент издания Указа фактически находилась во владении, пользовании и распоряжении органов и организаций КПСС и КП РСФСР, но собственник которой не был определен.

4. Признать пункт 4 Указа соответствующим Конституции Российской Федерации в редакции от 1 ноября 1991 года , ее части второй статьи 4, части первой статьи 121-1, статье 121-4, пунктам 6 и 16 статьи 121-5, статьям 121-8 и 122, пунктам 1, 2, 3, 4 части второй статьи 125, части второй статьи 132-1, статье 134, части первой статьи 146, применительно к исполнению положений Указа, конституционность которых признана настоящим Постановлением. IV. По сопутствующему вопросу о проверке конституционности

КПСС и КП РСФСР

В связи с тем, что в августе - сентябре 1991 года КПСС фактически распалась и утратила статус общесоюзной организации, что роспуск руководящих организационных структур КПСС и КП РСФСР как ее составной части признан настоящим Постановлением соответствующим Конституции Российской Федерации и что КП РСФСР организационно не оформлена в качестве самостоятельной политической партии, руководствуясь статьей 165-1 Конституции Российской Федерации , частью пятой статьи 44, частями первой и второй статьи 62 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации , производство по ходатайству о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР прекратить.

V

1. На основании статей 49 и 50 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации данное Постановление вступает в силу немедленно после его провозглашения, является окончательным и обжалованию не подлежит.
2. Согласно статьям 4, 10 и 163 Конституции Российской Федерации , а также части четвертой статьи 1 и частям 2 и 5 статьи 65 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации споры о правоотношениях, вытекающих из права собственности на имущество, собственником которого не является государство и которое на момент издания Указов фактически находилось во владении, пользовании и распоряжении органов и организаций КПСС и КП РСФСР, могут быть решены на общих основаниях в судебном порядке.
3. В соответствии со статьей 84 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации данное Постановление подлежит опубликованию в "Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации", в "Российской газете", а также во всех печатных органах, где были опубликованы Указы Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года N 79 "О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР", от 25 августа 1991 года N 90 "Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР" и от 6 ноября 1991 года N 169 "О деятельности КПСС и КП РСФСР", не позднее чем в семидневный срок после его изложения.

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

Секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю.Д.Рудкин

N 9-П

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда

Российской Федерации

А.Л.Кононова

по делу о проверке конституционности Указов

Президента Российской Федерации от 23 августа

1991 года "О приостановлении деятельности

Коммунистической партии РСФСР", от 25 августа

1991 года "Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР" и от 6 ноября 1991 года "О деятельности КПСС и КП РСФСР", а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР

В соответствии со статьей 45 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации выражаю свое особое мнение по двум вопросам, которые не нашли правильного разрешения в постановлении Суда по данному делу.

I. Конституционный Суд признал не соответствующим Конституции Российской Федерации роспуск Указом Президента Российской Федерации от 6 ноября 1991 года "О деятельности КПСС и КП РСФСР" первичных организаций КП РСФСР, "образованных по территориальному принципу", на том основании, что они якобы "сохраняли свой общественный характер и не подменяли государственные структуры".

Одновременно с этим Суд признал правомерным роспуск всех находящихся на территории Российской Федерации руководящих организационных структур КПСС, а также ее составной части - КП РСФСР.

Такое разделение на первичные "общественные" организации, с одной стороны, и "руководящие структуры КПСС" - с другой, не является достаточно корректным и обоснованным для решения вопроса о юридической природе и конституционной ответственности Коммунистической партии в целом.

Возложение ответственности за все решения и действия КПСС только на "узкую группу коммунистических функционеров", на "руководящие органы и высших должностных лиц КПСС, действовавших в подавляющем большинстве случаев втайне от рядовых членов КПСС", как это отмечается в постановлении Конституционного Суда, вряд ли справедливо и правомерно. Наличие или отсутствие признаков "общественного характера", "черт общественного объединения" не может служить основанием для дифференциации различных структур КПСС в целях выявления их антиконституционности, ибо таким субъектом ответственности, как представляется, может считаться только КПСС в целом.

Как установлено в судебном заседании и подтверждено многочисленными документами, экспертными заключениями и свидетельскими показаниями, наличие внешних признаков общественно-политического объединения в виде членства, организации и определенного структурного построения, единых программных и уставных требований, принятия решений в форме партийных документов и т. п. было присуще всем уровням организации, включая высшие руководящие органы КПСС. Однако не перечисленные признаки и не общественный характер определяли сущность этого образования.

С момента незаконного захвата власти в октябре 1917 года организация, переименованная впоследствии в КПСС, становится государственной партией, единолично удерживающей в своих руках рычаги государственной власти, определяющей все стороны государственной, общественной и личной жизни граждан. Сохраняя внешние признаки общественного объединения, КПСС намеренно создавала видимость собственной легитимности, что существенно затрудняет анализ ее политической природы.

Вместе с тем заявления партийных лидеров, многочисленные программные документы, партийная практика, нормативные акты, принятые по указанию КПСС, свидетельствуют, что КПСС никогда не отождествляла себя с обычным сугубо общественным объединением, подчеркивая свое верховенство, свой особый, исключительный характер по сущности, формам организации, содержанию и целям деятельности: "партия нового типа", "орден меченосцев", "передовой отряд трудящихся", "ядро всех государственных и общественных организаций", "руководящая и направляющая сила советского общества" и т. д.

Яркое отличие КПСС от организаций общественного характера проявляется при сопоставлении

первоначальных редакций статей 6 и 7 Конституции РСФСР 1978 года, автором и учредителем которой как раз и явилась КПСС.

Узаконив себя как лишь одну возможную высшую политическую силу в стране в виде единственной политической партии, КПСС лишила, по существу, граждан права на объединение, права добровольного выбора иных форм политической активности, выражения иных политических взглядов и интересов и тем самым обесмыслила понятие партии как группы, выражающей интересы части политических сил общества.

Таким образом, при отсутствии альтернативы говорить о добровольном членстве в КПСС, о том, что этим удовлетворялись общественные потребности в политической деятельности, об "общественном характере" первичных организаций можно только с большой долей условности.

В соответствии со всеми уставами КПСС первичные партийные организации являлись фундаментом партии, ее основным структурным звеном, из которого возникали вышестоящие руководящие структуры. Существование последних само по себе, без первичных организаций немыслимо и невозможно, так как именно первичные организации занимали определенное место в партийной иерархии, имели собственные функции, создавали видимость массовости этой организации, легитимности выборов и передачи руководящих полномочий вышестоящим органам.

С другой стороны, жесткие организационные принципы построения КПСС, в частности принцип демократического централизма, предполагали полную и безусловную подчиненность нижестоящих партийных структур, властную, материальную и иную зависимость первичных организаций от вышестоящего руководства. По существу, они являлись предметом манипуляций, сознательно и беспрекословно выполняли функции, диктуемые им вышестоящими организационными структурами КПСС, признанными решением Конституционного Суда по данному делу не соответствующими Конституции .

Тезис о том, что первичные организации не принимали непосредственно государственных решений, не доказывает сам по себе общественного характера этих организаций. Они как основа партии действовали в соответствии с генеральной линией КПСС, не только единодушно одобряли все антиконституционные решения и деятельность руководящих структур КПСС, но активно их пропагандировали и, используя те же методы, средства, идеи, исполняли их, опираясь на партийное, дисциплинарное воздействие, в необходимых случаях привлекая репрессивный аппарат правоохранительных органов.

Косвенно это признается и в разделе III постановления Конституционного Суда: "Материалами дела, в том числе показаниями свидетелей, подтверждается, что руководящие структуры КПСС были инициаторами, а структуры на местах - зачастую проводниками политики репрессий в отношении миллионов советских людей, в том числе в отношении депортированных народов. Так продолжалось десятилетиями".

Решения съездов, конференций, пленумов ЦК, Политбюро и т. п. - это были не решения только центральных органов партии, ее руководящих структур, а решения от имени всей партии в целом. Именно так они и понимались всеми членами партии. Эти решения в обязательном порядке распространялись и на первичные организации, и Судом не добыто фактов, что они когда-либо оспаривались последними.

Именно через первичные организации осуществлялся контроль за деятельностью администрации, за профсоюзными и другими общественными организациями и трудовыми коллективами, каждым работником, собиралась соответствующая информация для вышестоящих инстанций, осуществлялась кадровая политика КПСС. На собраниях первичных организаций повсеместно обсуждались, принимались решения и контролировались вопросы сугубо производственного, хозяйственного характера, выходящие далеко за пределы функций общественной организации. Первичные организации осуществляли организацию и контроль за выборами и другими государственными и общественными мероприятиями. Они осуществляли сбор денежных средств в

виде членских взносов на содержание аппарата и руководства КПСС. В этих функциях не усматривается каких-либо различий между первичными партийными организациями, созданными по производственному и по территориальному принципам, разве только последние в силу специфики отношения к труду состояли из пенсионеров и домохозяек.

Таким образом, первичные организации КПСС и КП РСФСР, в том числе созданные по территориальному принципу, составляли сущностное единство со своими руководящими структурами высшего уровня, были исполнительными звеньями единого государственно-партийного механизма и, как представляется, нет никаких оснований устранять их от конституционной ответственности. В этой части с учетом аргументов, изложенных в постановлении Конституционного Суда в отношении роспуска организационных структур, следует считать положение Указа Президента Российской Федерации от 6 ноября 1991 года о прекращении деятельности КПСС в целом соответствующими Конституции.

II. Нельзя согласиться также с прекращением производства по ходатайству о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР, поскольку это прямо противоречит статье 62 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации.

Конституционный Суд сослался при этом на отсутствие предмета ходатайства, полагая, что в августе - сентябре 1991 года КПСС из-за прекращения по разным основаниям деятельности республиканских компартий утратила общесоюзный статус. Однако наличие или отсутствие структурных образований КПСС в других союзных республиках не может быть основанием для отказа в рассмотрении данного ходатайства, поскольку в любом случае решение Конституционного Суда Российской Федерации могло распространиться лишь на те руководящие органы и структуры КПСС и соответственно российской республиканской организации, которые существовали и действовали только на территории Российской Федерации. Эти образования существовали в России до августа 1991 года, и единственным препятствием к продолжению их деятельности были названные Указы Президента Российской Федерации. Вывод Суда об отсутствии предмета рассмотрения противоречит вполне очевидной реальности, тем более что и представители КПСС и КП РСФСР в Суде не признали факт "распада и прекращения" существования КПСС и КП РСФСР и заявляли о готовности немедленно восстановить прежнее положение. Подобные попытки спонтанно предпринимались даже в период заседаний Суда.

Не может служить аргументом для прекращения производства и то, что настоящим постановлением роспуск руководящих организационных структур КПСС и КП РСФСР признан соответствующим Конституции. Это лишь косвенное и частичное подтверждение неконституционности только данных квазипартийных структур. Как указано выше, вне этой оценки необоснованно оказались первичные партийные организации и все прочие структуры и организации КПСС, не входящие в объем понятия "руководящие", но составляющие ее целостность как партии. В то же время часть вторая статьи 7 и часть вторая статьи 165-1 Конституции Российской Федерации субъектом конституционной ответственности называют именно партию, общественную организацию, а не их отдельные структурные элементы.

Полагаю, что КПСС - сложное государственно-общественное формирование, составляющие ее элементы неразрывны и должны быть подвергнуты конституционной оценке.

Уклонение от разрешения ходатайства о проверке конституционности КПСС и ее составной части - КП РСФСР есть, по существу, отказ в правосудии, так как ни один другой орган никогда более не сможет дать компетентную юридическую оценку государственно-правовой стороне этого феномена, оказывавшего тотальное влияние на весь политический, экономический и социальный строй России многие десятилетия.

Ограничив оценку конституционности КПСС лишь ее частью - "руководящими структурами", не определив конкретных юридических признаков и перечня этих структур, а также последствий признания их неконституционными, решение Конституционного Суда лишило смысла институт

юридической ответственности партии. Это решение неисполнимо.

Остающаяся правовая неопределенность в данном вопросе может порождать различные спекуляции на историческом прошлом КПСС, искажении ее сущности и роли, идеализации ее деяний, не получивших должной конституционной оценки. Фактически принятая Конституционным Судом формула решения не препятствует любой дальнейшей деятельности Компартии на территории России, не требует ее пересоздания, не прерывает ее юридической, организационной и иной преемственности от КПСС, а легализация первичных партийных организаций не дает никаких гарантий против воссоздания их руководящих структур.

В настоящем процессе собрано достаточно материалов для решения вопроса о конституционности КПСС и КП РСФСР.

Критериями конституционности, которые можно применить к деятельности КПСС, являются не только прямые предписания статей 6 и 7 Конституции Российской Федерации, предусматривающие требования и запреты определенных целей и деятельности общественного объединения, но и Конституция в целом в редакции, действовавшей на 6 ноября 1991 года, ее общие начала и смысл, соответствующие конституционным принципам демократического правового государства, действующее законодательство, общепризнанные нормы международного права.

Следует отметить, что в соответствии с Декларацией прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 года общепризнанные принципы и нормы международного права имеют преимущество перед законами РСФСР.

Особое значение в данном деле имеют, в частности, положения пункта 2 статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, признающие ограничения права на свободу ассоциаций, если это необходимо в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц; Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 9 декабря 1948 года; Конвенция о неприменении срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества от 26 ноября 1968 года, основанная на принципах, содержащихся в Уставе Нюрнбергского международного военного трибунала, подтвержденных резолюцией ООН 1946 года в качестве принципов международного права, и приговоре этого трибунала, создавшего прецедент признания преступными ряда организаций бывшей фашистской Германии; ряд других международных актов, осуждающих нарушение экономических и политических прав коренного населения и политику апартеида как преступления против человечества.

Сосредоточив изучение и оценку доказательств лишь на последнем двухгодичном периоде деятельности КПСС, Конституционный Суд оставил без внимания многочисленные доказательства чудовищных злодеяний, организованных, обеспеченных и совершенных под руководством КПСС. Опровергая оценку подобных документов как "кумранских рукописей", ответственный свидетель, бывший член политбюро ЦК КПСС А.Н.Яковлев в своих показаниях на процессе категорически отверг предложение рассматривать деятельность КПСС только на момент издания Указов Президента, а прошлое отнести к истории. Говоря об ответственности партии за прошлые деяния, он привел пример с убийцей, который впоследствии больше не убивал, но не перестал от этого быть виновным (стенограмма от 12 октября 1992 г., с. 72, 108).

Конституционный Суд был обязан исследовать и оценить с точки зрения конституционности все решения и деяния КПСС. Хотя и совершенные в прошлом, за пределами действия настоящей Конституции Российской Федерации, к моменту пресечения деятельности КПСС Указом Президента от 6 ноября 1991 года конституционные нарушения продолжали сохранять актуальный характер, последствия их не были устранены, они не подвергались судебной оценке и, следовательно, не повлекли для субъекта какой-либо юридической ответственности.

В судебном процессе была убедительно опровергнута версия о том, что в последние годы КПСС

якобы претерпела коренные изменения, реформировалась, превратилась в иное образование. Аргументы против этого мнения достаточно полно изложены в постановлении Конституционного Суда по данному делу.

В заявке, поданной на регистрацию в Министерство юстиции СССР, датой основания КПСС указывается 1898 год. С момента своего основания и до последнего времени, как подтверждается многочисленными программными и уставными документами самой партии, заявлениями ее руководящих органов и деятелей, известными историческими фактами, КПСС сохранила преемственность своих политических, организационных и идеологических основ, уставные принципы и программные установки, одну и ту же модель партии. КПСС никогда не переучреждалась, не прерывала своей деятельности, сохраняла непрерывное членство. Отсюда следует однозначный вывод: КПСС и ее составная часть - КП РСФСР являются надлежащим субъектом ответственности за деяния, совершенные этой партией в годы советской власти. Очень важно отметить, что КПСС никогда гласно и недвусмысленно не отмежевывалась от тех грубейших нарушений законности, которые стали предметом рассмотрения в Суде, а ее представители не только не отрицали очевидных фактов, но выступали с позиции их оправдания.

В экспертном заключении, представленном Суду по партийным документам, в частности, отмечается, что декларативно осуждая террор 30-50-х годов, КПСС возлагала ответственность за него лишь на Сталина и его ближайшее окружение и, располагая всей полнотой информации о роли партии в массовом терроре, скрывала эти документы до самом последнем времени, намеренно искажала и фальсифицировала соответствующие данные.

Не имея возможности привести здесь совокупность собранных по настоящему делу доказательств и хронологически проследить всю деятельность КПСС, ограничимся лишь тезисным перечислением основных выводов, которые, как представляется, прямо вытекают из материалов судебного разбирательства.

Общеизвестные факты, многочисленные документальные данные, показания свидетелей и экспертов говорят о том, что КПСС, узурпировав власть в октябре 1917 года путем вооруженного переворота, ликвидировала насильственным образом все другие оппозиционные партии и движения, подавила все демократические институты, опираясь на сформированные в партийном порядке, подконтрольные и подчиненные ей через партийную номенклатуру и уставные отношения государственные властные структуры, явилась главным связующим стержнем тоталитарного государства.

Попирая государственный суверенитет Российской Федерации (статья 1 Конституции)*, КПСС узурпировала право народа России на осуществление государственной власти и выражение им собственной воли, нарушила основные конституционные принципы организации и деятельности государства (статья 3), сфальсифицировала представительные формы правления (статьи 2, 5, 6, 85, 87), монополизировала право граждан и общественных организаций на участие в управлении государственными и общественными делами (статьи 6, 46).

КПСС произвольно ограничивала и грубо нарушала права собственности общественных организаций и частных лиц, фактически присвоила себе право неограниченного распоряжения государственной собственностью, используя ее в том числе на нужды партии, финансирование деятельности зарубежных коммунистических и братских партий (статьи 10, 11, 11-1, 12, 13), ограничивала свободу договорных отношений граждан (статья 14) и виды экономической деятельности и хозяйственной инициативы, противоречащие партийным догмам (статья 17).

Насильственно насаждая однопартийную идеологию и цензуру, КПСС намеренно ограничивала возможности граждан в образовании, профессиональной подготовке, духовном и физическом развитии, сдерживала освоение общегуманитарных ценностей, развитие науки, культуры, творчества, воспитания детей (статьи 20, 24, 25, 26, 27, 38, 51).

Отсюда и грубейшие нарушения соответствующих гуманитарных прав и свобод человека - на

образование (статья 43), на пользование достижениями культуры (статья 44), свободы творчества (статья 45).

Фактически подменяя функцию государства, КПСС определяла внешнюю политику страны, решала вопросы войны и мира, участвовала в лице партийных функционеров во внешнеполитических акциях, вплоть до подписания международных документов (статья 28). Вопреки декларированным Конституцией миролюбивым принципам внешней политики именно по решениям КПСС и на основе избранного ею милитаристского курса, господствующей партийной идеологии неоднократно организовывались вооруженные вторжения: в 1939 году - в Польшу и Финляндию, тогда же произведена аннексия Прибалтийских государств, Западной Украины и Белоруссии, части Румынии, в 1956 году советские войска вводились в Венгрию, в 1968 году - в Чехословакию, в 1979 году развязана война в Афганистане. До последнего времени благодаря политике КПСС сохраняется крайняя милитаризация страны. В материалах по делу имеются сведения о военной, материальной и иной поддержке КПСС террористических и антинародных режимов некоторых зарубежных стран. Идеи диктатуры пролетариата, красного террора, насильственного устранения эксплуататорских классов, так называемых врагов народа и советской власти привели к массовому геноциду населения страны 20-50-х годов, разрушению социальной структуры гражданского общества, чудовищному разжиганию социальной розни (часть вторая статьи 7), гибели десятков миллионов безвинных людей. В Суд было представлено множество партийных документов, содержащих прямые указания об организации массового террора и репрессий с использованием подчиненных КПСС карательных органов, с нарушением всех прав граждан на неприкосновенность личности и жилища, личной жизни, тайны переписки, уважения личности (статьи 52, 53, 54, 55), всех конституционных принципов правосудия (статьи 163, 164, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173), с фальсификацией обвинений, применением пыток и других методов нечеловеческого обращения. Ряд документов свидетельствуют об организации и совершении в 30-40-х годах политических убийств, в том числе за рубежом, по указанию высших партийных деятелей КПСС. Как военное преступление можно расценить уничтожение по постановлению Политбюро ЦК КПСС тысяч польских военнопленных в Катыни и других местах.

По решениям КПСС в 20-40-х годах производились депортации населения по национальному признаку, выселение целых народов, также приведшие к массовой гибели людей, произвольные изменения границ национальных образований, ликвидация целых республик. Тяжелейшие последствия этой политики не исчерпаны до сих пор. Разжиганию национальной розни (часть вторая статьи 7) способствовали и проводимая КПСС шовинистическая политика пренебрежения к национальным традициям, обычаям, языку и культуре, попытки искусственного упразднения национальных различий, официальные кампании против космополитизма и сионизма.

Документы, приобщенные к делу, показания свидетелей, общеизвестные факты подтверждают ответственность КПСС за разжигание религиозной розни (часть вторая статьи 7), фактическую ликвидацию декларируемой Конституцией свободы совести (статья 50), жестокие ограничения религиозной деятельности, массовое закрытие и уничтожение храмов, репрессии в отношении священнослужителей и верующих, оскорбление их религиозных чувств.

Суду были представлены доказательства того, что по решениям КПСС в 20-80-е годы множество россиян были произвольно лишены своего гражданства и высланы за пределы страны по политическим и иным мотивам (статья 31).

Изложенные факты самой отъявленной дискриминации граждан по происхождению, социальному и имущественному положению, национальной принадлежности, отношению к религии, роду и характеру занятий и т. п. фактически перечеркивают все положения Конституции о равноправии (статьи 32, 34, 35).

Непоправимый ущерб нанесла КПСС правам и свободам человека и гражданина, несколько поколений россиян выросли фактически в условиях несвободы, крайнего ограничения всех

декларируемых Конституцией политических прав и свобод.

Избирательные права (статья 46) в условиях, когда КПСС единолично организовывала безальтернативный подбор кандидатов, проводила и контролировала избирательную кампанию и даже предвосхищала заранее результат (в деле имеется и такой документ из архива ЦК), были превращены в фикцию.

При наличии политической цензуры, непосредственно подчинявшейся партийным органам, свободы слова и печати просто не существовало. Допускались лишь официозные пропартийные собрания, митинги, шествия и демонстрации (статья 48). Вопиющим случаем пресечения этих прав был расстрел по указанию партийных деятелей демонстрации в Новочеркасске в 1962 году.

Конституцией просто не были предусмотрены иные партии, кроме КПСС, а право на ассоциации (статья 49) было ограничено тем, что все подобные разрешенные объединения, включая профсоюзы, строго опекались и контролировались КПСС.

Несмотря на ратификацию, хотя и запоздалую, основных международных пактов о правах человека, именно по инициативе КПСС в Конституции Российской Федерации не были отражены такие важнейшие права и свободы, как свобода выезда из страны и возвращения обратно, право на получение и распространение информации, свобода выражения собственного мнения. Более того, в 60-70-е годы именно КПСС явилась инициатором очередного ужесточения уголовного наказания за инакомыслие и развязала новую волну репрессий.

Осуществляя свою монополию на государственную власть на всех уровнях, исходя из своих партийных планов, интересов, идеологических воззрений и концепций, КПСС подменяла собой высшие республиканские и местные органы государственной власти и управления (статьи 72, 73, 74, 75, 76, 77, 109, 111, 112, 114, 117, 125, 127, 128, 129, 132, 134, 137, 140, 146, 148, 149), фактически занималась разработкой и утверждением всех народно-хозяйственных решений, планов экономического и социального развития (статьи 152, 153), государственных бюджетов (статьи 158, 161), законодательных актов и даже конституций страны (статья 185). От КПСС зависело назначение должностных лиц всех уровней, судей и прокуроров, генералов и послов, лишение гражданства и помилование, награждение и присвоение званий, управление промышленностью, сельским хозяйством, наукой, культурой, спортом и т. п.

Громадное число документированных решений КПСС далеко выходит за рамки сугубо партийных вопросов, тотально, до мелочей охватывает все государство, общество, личную жизнь граждан. В повестке дня Секретариата ЦК КПСС, например, встречаются такие вопросы, как распределение билетов на Московскую Олимпиаду, торговля поваренной солью, сохранение атлантических тунцов, издание гвинейских сказок на французском языке (!?).

Верхом партийного цинизма стало узаконение самой же партией своей вечной исключительности в статье 6 Конституции СССР 1977 года (и, соответственно, в Конституции РСФСР), что абсолютно противоречило основам демократии - принципу народовластия. Поэтому расхожая аргументация легитимности статуса и действий КПСС на этом основании абсолютно неприемлема.

Аналогичные положения, включая требования верности КПСС и ее политике, содержались в нормативных актах, регулирующих деятельность КГБ, МВД, Прокуратуры, Министерства обороны, в воинской присяге, превращая, по существу, эти ведомства в силовые структуры партии, ее репрессивный аппарат.

Суду были представлены многочисленные документы ЦК КПСС и показания, свидетельствующие о грубом нарушении принципа независимости судей и работников прокуратуры, о прямом властном вмешательстве в деятельность судов и прокуратуры, которые и без того формировались по партийно-номенклатурному принципу, факты подмены судебных решений партийными указаниями и применения внесудебных репрессий (статьи 163, 164, 167, 169, 172, 176, 177, 179).

Таким образом, в материалах, представленных Конституционному Суду, достаточно достоверных доказательств грубейших нарушений КПСС большого числа конституционных норм и действующего

законодательства (статья 4).

Абсолютное беззаконие и произвол, творимые КПСС многие десятилетия, немыслимо тяжкие последствия ее деятельности, особая общественная опасность нарушения всех прямых конституционных запретов (часть вторая статьи 7), указанных выше, позволяют квалифицировать эту организацию как преступную. В данном случае это понятие рассматривается нами как разновидность антиконституционности, поскольку Конституционный Суд не может выйти за рамки заявленного ходатайства. Однако на основании названных норм международного права ряд деяний КПСС подпадает под нормы о геноциде, военных преступлениях и преступлениях против мира и человечности.

Последствиями признания целей и деятельности КПСС и КП РСФСР не соответствующими Конституции Российской Федерации и гарантиями против возрождения подобных образований в дальнейшем могли бы быть следующие: роспуск всех структур и образований, организационно входящих в КПСС на территории Российской Федерации, запрет их дальнейшей деятельности, передача всего имущества в государственную собственность, запрет на организацию и регистрацию партий и общественных объединений с наименованиями, идентичными тем, которые когда-либо носила КПСС, либо признающими свою историческую, юридическую, организационную преемственность с КПСС (КП РСФСР), либо в своих партийных документах и деятельности пропагандирующих идеи классовой или социальной вражды и диктатуры, насильственного захвата власти, мировой революции, государственно-партийной идеологии, исключительной однопартийности, номенклатурно-партийные методы формирования властных структур с целью выполнения ими внутрипартийных задач, слияния партийного и государственного аппарата.

* Здесь и далее указаны статьи Конституции Российской Федерации в редакции от 1 ноября 1991 года. Чтобы не усложнять текст, мы не анализируем аналогичные нарушения положений предыдущих Конституций СССР и РСФСР.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда

Российской Федерации

В.О.Лучина

по делу о проверке конституционности Указов

Президента Российской Федерации от 23 августа

1991 года "О приостановлении деятельности

Коммунистической партии РСФСР", от 25 августа

1991 года "Об имуществе КПСС и Коммунистической

партии РСФСР" и от 6 ноября 1991 года

"О деятельности КПСС и КП РСФСР", а также о проверке

конституционности КПСС и КП РСФСР

Выражая несогласие с некоторыми оценками и выводами, содержащимися в постановлении

Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 1992 года по делу о проверке

конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года "О

приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР", от 25 августа 1991 года "Об

имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР" и от 6 ноября 1991 года "О деятельности КПСС

и КП РСФСР", а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР, считаю своим долгом и

обязанностью, руководствуясь статьями 6 и 45 Закона о Конституционном Суде Российской

Федерации, высказать особое мнение по поводу признания Конституционным Судом

соответствующими Конституции Российской Федерации пункта 2 Указа Президента Российской

Федерации N 79 от 23 августа 1991 года, пунктов 1, 3 и 4 Указа N 90 от 25 августа 1991 года,

пунктов 1 и 3 Указа N 169 от 6 ноября 1991 года , а также по мотивам прекращения производства по ходатайству о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР.

Обращаясь 27 декабря 1991 года с ходатайством о проверке конституционности названных Указов, группа народных депутатов Российской Федерации поставила перед Конституционным Судом конкретный вопрос: соответствуют или не соответствуют эти акты по своему содержанию, форме и субъекту, их издавшему, установленному в Российской Федерации разделению властей и закреплению Конституцией Российской Федерации (в действовавших на момент издания Указов редакциях) разграничению компетенции между высшими органами государственной власти и управления Российской Федерации? Предметом ходатайства народных депутатов Российской Федерации о проверке конституционности Указов Президента о КПСС и КП РСФСР была возникавшая неопределенность в вопросе, относили ли Конституция и законы Российской Федерации к компетенции Президента приостановление деятельности названных партий, объявление государственной собственностью их имущества, прекращение деятельности партий и роспуск их организационных структур. Никакие иные требования сторона не выдвигала. Однако именно этот предмет ходатайства не нашел должного отражения в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 1992 года.

Основопологающим в ходе рассмотрения Судом ходатайства должен был стать вопрос о характере компетенции Президента Российской Федерации, способах ее закрепления, о наличии или отсутствии пределов его полномочий. Суть моей позиции состоит в том, что Конституция и законы Российской Федерации определяют полномочия Президента перечневым методом. Совокупность прав, обязанностей, предметов ведения, образующих компетенцию Президента, закреплена в Конституции и законах Российской Федерации и в этом смысле носит исчерпывающий характер. Полномочия Президента не подлежат расширительному толкованию. Акты и действия Президента должны основываться на конкретных нормах права. Рассуждения о том, что Президент наделен компетенцией по так называемому остаточному принципу и вправе действовать по своему усмотрению, совершенно беспочвенны, противоречат пунктам 1-15 статьи 121-5 Конституции Российской Федерации , закрепляющим конкретные вопросы его ведения, а также пункту 16 той же статьи, гласящему, что Президент осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией и законами Российской Федерации. Если бы компетенция Президента действительно определялась по остаточному принципу и он мог делать все, что не отнесено к ведению Съезда народных депутатов и Верховного Совета, это нашло бы отражение непосредственно в тексте Конституции .

Статья 121-8 Конституции также опровергает тезис о возможности толкования полномочий Президента по "остаточному принципу", поскольку предписывает, что он издает указы "по вопросам, отнесенным к его ведению". Более того, часть вторая статьи 121-8 определяет сами пределы полномочий главы исполнительной власти, устанавливая, что указы Президента не могут противоречить Конституции и законам Российской Федерации. В случае противоречия акта Президента Конституции , закону действует норма Конституции , закона.

Взяв на себя ответственность решить судьбу партии, Президент России, по существу, присвоил себе дискреционную власть, основанную на преобладании целесообразности над законностью, и для достижения поставленной цели использовал не предусмотренные законом меры и санкции в отношении политической партии. Признание Конституционным Судом полномочий главы исполнительной власти дискреционными означает, что Президент вправе действовать по собственному усмотрению в зависимости от обстоятельств, вне рамок закона, а также издавать нормативные акты вопреки установленному Конституцией и законами Российской Федерации разграничению полномочий между высшими органами государственной власти и управления. С этим нельзя согласиться. Дискреционный метод разрушает складывающееся разделение властей, ведет к необоснованному расширению административных способов регулирования общественных

отношений, а в итоге - к отказу от ряда демократических принципов.

В тесной связи с предметом ходатайства группы народных депутатов Российской Федерации находится проблема правовых основ рассматриваемых Указов Президента о КПСС и КП РСФСР. Дело в том, что они принимались еще в условиях существования Союза ССР. Этот факт не мог не отразиться на той конституционно-правовой базе, которой руководствовался Конституционный Суд. Известно, что на территории Российской Федерации, равно как и других республик бывшего СССР, с 1 января 1991 года вступил в силу Закон СССР от 9 октября 1990 года "Об общественных объединениях", регламентирующий комплекс отношений, связанных со статусом общественных объединений, в том числе политических партий, с порядком их реорганизации, ликвидации. Названный Закон действовал на территории Российской Федерации в полном объеме, без всяких изъятий и оговорок.

Утверждения стороны, издавшей Указы, о том, что Закон СССР "Об общественных объединениях" действовал на территории РСФСР лишь в той его части, которой регламентируется порядок регистрации общественных объединений, по существу, были отвергнуты Конституционным Судом как несостоятельные. Действительно, Закон РСФСР от 24 октября 1990 года "О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР" установил, что изданные до принятия данного Закона акты Союза ССР действуют на территории России, если они не приостановлены Верховным Советом или Советом Министров Российской Федерации. Закон СССР "Об общественных объединениях" ни до введения его в действие 1 января 1991 года, ни после в установленном порядке не приостанавливался. Более того, в постановлении Верховного Совета РСФСР от 18 декабря 1991 года N 2057-I "О регистрации общественных объединений в РСФСР и регистрационном сборе" сказано: "Установить, что законодательство СССР об общественных объединениях (в том числе о политических партиях, профессиональных союзах и других) применяется в РСФСР постольку, поскольку оно не противоречит законодательству РСФСР и общепризнанным нормам международного права". Подтверждением действия Закона СССР "Об общественных объединениях" на территории Российской Федерации в полном объеме, а не только в части, касающейся порядка регистрации, служит и непосредственное обращение Президента к его нормам: в преамбуле Указа от 23 августа 1991 года содержится ссылка на этот Закон, констатируется "грубое" его нарушение КП РСФСР. По моему убеждению, как до, так и после августа 1991 года Закон СССР "Об общественных объединениях" действовал в полном объеме, и его нормы служат основой регулирования отношений, связанных с организацией и деятельностью партий.

Попытка стороны, издавшей Указы о КПСС и КП РСФСР, обосновать действие на территории РСФСР в период издания Указов лишь Положения о добровольных обществах и их союзах, утвержденного ВЦИК и СНК РСФСР 10 июля 1932 года, не убедительна, поскольку данное Положение вообще не касалось партий, предусматривало сугубо административный способ роспуска выборных органов такой специфической категории общественных образований, как добровольные общества и союзы, устанавливало способ ликвидации их тем органом государственного управления, которым они были учреждены. Очевидно, что партия никогда не подпадала и не подпадает под действие этого акта. Следовательно, проверка конституционности Указов Президента о КПСС и КП РСФСР своей правовой основой должна была иметь, помимо Конституции Российской Федерации, также законодательство, регулирующее организацию и деятельность общественных объединений (партий) на момент издания рассматриваемых актов.

В постановлении Конституционного Суда многократно используется ссылка на присягу Президента. Правоустанавливающий характер нормы, содержащейся в статье 121-4 Конституции Российской Федерации, вытекает из того, что в случае ее нарушения наступает предусмотренная статьей 121-10 Конституции ответственность Президента. Норма статьи 121-4 носит характер обязательства, указывает на то, что полномочия Президента осуществляются им на основе Конституции и законов Российской Федерации и во их исполнение. Принятие Президентом мер, не отнесенных

Конституцией и законами к его компетенции, неизбежно ущемляет полномочия иных государственных органов и означает нарушение как присяги, так и других основанных на нормах Конституции и законов обязанностей Президента Российской Федерации.

Ссылка на статью 121-4 не может служить правовым основанием для устранения неопределенностей, связанных с изданием Президентом Указов о КПСС и КП РСФСР. Присяга имеет смысл дополнительной, нравственной гарантии законности и добросовестности исполнения Президентом возложенных на него обязанностей. И придание присяге совершенно обратного смысла, когда санкционируются любые действия и меры Президента, независимо от того, содержат или нет Конституция и законы Российской Федерации указания о праве Президента осуществлять данное конкретное полномочие, не соответствует статусу выборного должностного лица, назначению его присяги. Поэтому считаю неприемлемой ту трактовку статьи 121-4 Конституции Российской Федерации, которая содержится в постановлении Конституционного Суда.

Присяга Президента не может служить обоснованием юридической ответственности иных субъектов конституционных отношений, в частности политических партий. Даже если исходить из презумпции добросовестности действий Президента, отсутствия у него умысла нарушить Конституцию, то и в этом случае нет оснований считать присягу оправданием каких бы то ни было действий Президента, выходящих за пределы его полномочий. В противном случае неизбежна ситуация, когда присяга преподносится в качестве нормативного обоснования ее же нарушения. Именно это и произошло в рассматриваемых Указах Президента и в постановлении Конституционного Суда от 30 ноября 1992 года.

По Указу от 23 августа 1991 года N 79 "О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР"

В постановлении Конституционного Суда пункт 2 данного Указа признан соответствующим Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 года. Это, по сути, означает, что 23 августа 1991 года Президент действовал в рамках своей компетенции. Между тем он нарушил порядок приостановления деятельности политической партии.

Президент Российской Федерации наделен полномочием объявлять в соответствии с законом чрезвычайное положение и принимать надлежащие меры по его обеспечению, в том числе приостанавливать деятельность политических партий. Допуская такую возможность, статьи 23 и 25 Закона РСФСР "О чрезвычайном положении" связывают его с определенными условиями: такая акция возможна, во-первых, если деятельность партии после объявления чрезвычайного положения препятствует нормализации обстановки, во-вторых, после соответствующего ее предупреждения, в-третьих, лишь в качестве дополнительной меры.

23 августа 1991 года в Российской Федерации в установленном порядке чрезвычайное положение не было объявлено. Напротив, 22 августа 1991 года провозглашенное ранее так называемым ГКЧП чрезвычайное положение было отменено Указом Президента СССР. Имела место сложная, противоречивая ситуация, которая, однако, не была оформлена как чрезвычайное положение и не могла служить обоснованием для выхода Президента Российской Федерации за рамки своих полномочий. Это важно подчеркнуть, ибо чрезвычайное положение как определенный правовой режим и чрезвычайная ситуация (обстановка) как фактическое состояние общественных отношений - понятия отнюдь не тождественные. Соответственно, Президент Российской Федерации не мог действовать применительно к сложившейся ситуации точно так же, как он действовал бы в условиях чрезвычайного положения.

Правомерность приостановления деятельности КП РСФСР не может быть обоснована и ссылкой на Закон СССР от 2 апреля 1990 года "Об усилении ответственности за посягательства на национальное равноправие граждан и насильственное нарушение единства территории Союза ССР", которым Президенту СССР предоставлялось право приостанавливать деятельность политических партий до принятия решения Верховным Судом СССР. Этот Закон имел строго очерченные пределы действия,

мог быть применен лишь в целях пресечения национально-сепаратистской деятельности партий, направленной на дискриминацию граждан по признаку национальной принадлежности, языка, вероисповедания, а также в случае насильственного нарушения единства территории Союза ССР. Норма статьи 2 данного Закона не может быть истолкована как основа для применения института приостановления деятельности политических партий, поскольку в Законе СССР "Об общественных объединениях" такая мера не предусматривалась, она содержалась лишь в законодательстве о чрезвычайном положении.

Иные нормативные предписания о возможности приостановления деятельности политических партий в Конституции и законодательстве как отсутствовали тогда, так отсутствуют и в настоящее время.

Признание Конституционным Судом пункта 2 Указа Президента от 23 августа 1991 года соответствующим статье 4 Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 года некорректно, поскольку эта статья не определяет компетенцию высшего должностного лица, а формулирует общую норму - принцип. Она обращена ко всем субъектам конституционно-правовых отношений, предписывает им совершать лишь правомерные действия. Президент в равной с другими государственными органами, должностными лицами мере обязан действовать в соответствии с Конституцией и законами Российской Федерации, а не по своему усмотрению. Статья 4 Конституции не дает Президенту права с целью обеспечения государственной и общественной безопасности, прав и свобод граждан и т. д. выходить за пределы установленных законом полномочий, руководствоваться не законом, а целесообразностью.

Не меняет этого вывода и ссылка в постановлении Конституционного Суда на пункт 5 статьи 72 Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 года, определявшей сферы и предметы ведения Российской Федерации исходя из того, что она являлась республикой в составе Союза ССР, а полномочия РСФСР как суверенного федеративного государства осуществлялись ее высшими органами государственной власти и управления. Установленная этой статьей производность компетенции высших органов государственной власти и управления от полномочий государства не означает, что все органы в одинаковом объеме осуществляют полномочия государства. Последующее конституционное разграничение этих полномочий по ветвям власти и распределение по уровням и видам высших государственных органов призвано обеспечить четкое разделение функций и полномочий между всеми властвующими субъектами государства, предотвратить вмешательство в юрисдикцию друг друга.

В постановлении Конституционного Суда правомерность действий Президента подтверждается пунктом 11 статьи 121-5 Конституции Российской Федерации, согласно которому он полномочен принимать меры по обеспечению государственной и общественной безопасности. Однако это не является исключительно прерогативой Президента: такие меры вправе принимать и законодательная, и судебная власти в пределах собственных (неодинаковых по объему) полномочий, своими средствами и методами. Президент может использовать не любые, а лишь определенные меры, которые предусмотрены законом и входят именно в его компетенцию. Приостановление деятельности политической партии в обычных условиях не входит в перечень полномочий Президента, предусмотренных Конституцией и законами Российской Федерации.

Таким образом, приостановление Президентом деятельности КП РСФСР не основано на Конституции и действующем праве, осуществлено им с превышением полномочий, в нарушение принципа разделения властей. По Указу от 25 августа 1991 года N 90 "Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР"

Конституционный Суд в своем постановлении не устранил юридическую неопределенность, содержащуюся в ходатайстве: вправе ли был Президент своим Указом от 25 августа 1991 года "Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР" "объявить" имущество партий государственной собственностью, распределить эту собственность, осуществлять владение, пользование и

распоряжение имуществом, права на которое должным образом не установлены?

В постановлении Конституционного Суда проводится разделение собственности КПСС как единого фонда на три части, каждой из которых присущ свой правовой режим:

а) собственность КПСС; б) государственная собственность, находившаяся на момент издания Указа во владении, пользовании и распоряжении КПСС; в) имущество, находившееся во владении, пользовании и распоряжении КПСС, но собственник которого не установлен. Подобная классификация выходит за рамки ходатайства, не является его предметом, не относится к юрисдикции Конституционного Суда. Она противоречит части четвертой статьи 1 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, предусматривающей, что Суд воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов. Проведенное Судом деление имущества КПСС не было подтверждено в ходе судебного разбирательства, равно как не была выяснена принадлежность того или иного имущества, источники его происхождения, причины или иные обстоятельства, свидетельствующие о нахождении его в чужом владении. Участвовавшие в процессе стороны представили Суду противоречивые документы. Независимая финансово-экономическая экспертиза не проводилась. Исчерпывающие сведения об имуществе КПСС и КП РСФСР и фактическом его использовании не были представлены Конституционному Суду ввиду незавершенности в июне - декабре 1992 года его инвентаризации. Отсутствие четкого представления о том, кому и какая часть имущества КПСС и КП РСФСР принадлежала и должна принадлежать по праву, превращает проведенное Конституционным Судом разделение имущества в источник многолетних споров, лишает собственников возможности защитить в судебном порядке свои права, поскольку безвозмездно изъятное имущество приобрело нового собственника, а возможности правопреемника истребовать его, доказать право на это имущество или его часть сужены до минимума прежде всего неопределенностью относительно того, какую часть из классифицированной Судом собственности можно защитить в судебном порядке.

Признание правомерности действий Президента в отношении части имущества Коммунистической партии предполагает, что партия являлась частью государственного механизма и что, следовательно, ее имущество может рассматриваться как государственная собственность, а Президент в качестве главы исполнительной власти вправе был перераспределять государственное имущество, действовать в соответствии со статьей 121-1, пунктом 6 статьи 121-5 и пунктом 3 статьи 125 Конституции Российской Федерации, осуществлять меры по защите интересов государства и охране его собственности.

Право распоряжаться объектами государственной собственности входит в компетенцию исполнительной власти, в том числе Совета Министров. Поэтому, осуществляя свои обязанности, Президент как бы вправе осуществлять те или иные действия, принимать акты относительно государственного имущества, в том числе остающегося в связи с ликвидацией государственной структуры. Однако в отношении имущества политической партии такой подход неприемлем, так как Конституционный Суд фактически исходит из позиции Президента, согласно которой "КПСС никогда не была партией" (преамбула Указа от 6 ноября 1991 года). Восприятие Конституционным Судом этой позиции вообще лишало бы его права рассматривать вопрос, поскольку имущественные споры между государственными органами ему неподведомственны. Более того, исчезает и сам объект рассмотрения - КПСС и КП РСФСР, поскольку они теряют природу субъектов права как общественные объединения. Становятся бессмысленными и многие другие стороны ходатайств, в том числе сопутствующего.

Разделение имущества КПСС и КП РСФСР на три части с их различным правовым режимом выходит за пределы требований ходатайства, является уклонением от поставленного перед Конституционным Судом главного вопроса - правомерно или неправомочно поступил Президент, "объявив" государственной собственностью имущество КПСС и КП РСФСР, располагал ли он для

этого надлежащей компетенцией?

Российскому (как в прошлом и союзному) законодательству не известен институт "объявления" государственной собственностью какого-либо имущества. Введение его Президентом означает вторжение в сферу законодательной власти, нарушает принцип разделения властей. Конституция и законы Российской Федерации не наделяют Президента правом отчуждения имущества политической партии как собственника. В соответствии со статьей 22 Закона СССР "Об общественных объединениях" имущество ликвидируемой по решению суда партии может безвозмездно обращаться в собственность государства. Но для этого необходимо решение суда, основанное на нормах как материального, так и процессуального права. Только суд вправе был устанавливать принадлежность собственности тому или иному субъекту, источники образования, конкретные ее объекты и т. п. "Объявив" государственной собственностью имущество КПСС и КП РСФСР, Президент присвоил prerogatives судов общей юрисдикции, т. е. действовал не в соответствии, а вопреки статье 10 Конституции Российской Федерации, абзацу третьему части четвертой статьи 7 Закона РСФСР "О собственности в РСФСР", статье 149 Гражданского кодекса РСФСР; нарушил гарантии права собственности партий и судебной защиты этого права, создал прецедент безвозмездного изъятия имущества у собственника - партии внесудебным способом. Именно поэтому его действия следовало признать неправомерными, а соответствующие пункты Указа от 25 августа 1991 года - неконституционными.

В пункте 3 раздела второго резолютивной части постановления Конституционного Суда пункты 3 и 4 Указа от 25 августа 1991 года признаются соответствующими части первой статьи 121-1, пунктам 1, 2, 3 части второй статьи 125 Конституции Российской Федерации. Ссылка на названные статьи Конституции, с моей точки зрения, неоправдана, поскольку наделение Президента статусом главы исполнительной власти (часть первая статьи 121-1) и правом руководить деятельностью Совета Министров (пункт 6 статьи 121-5), а также определение компетенции Совета Министров по "остаточному методу" (статья 125) вовсе не добавляют Президенту полномочий, и это не означает, что он вправе изъять тот или иной вопрос у Совета Министров. Президент осуществляет те полномочия по руководству его деятельностью, которые прямо названы в Конституции и законах Российской Федерации, в противном случае нарушается разграничение полномочий внутри исполнительной ветви власти. Поэтому ссылки на статьи 121-1 и 125 Конституции не могут служить основанием для признания конституционными тех пунктов Указов Президента о КПСС и КП РСФСР, которые свидетельствуют о его претензиях на право вмешиваться в сферу имущественных отношений, отнесенных к компетенции Правительства.

Признавая пункты 3 и 4 Указа от 25 августа 1991 года соответствующими Конституции Российской Федерации "применительно к той части имущества, собственником которой являлось государство, но которая на момент издания Указа фактически находилась во владении, пользовании и распоряжении органов и организаций КПСС и КП РСФСР", Конституционный Суд исходит из правомочия государства как единого собственника всего государственного имущества, часть которого якобы необоснованно находилась во владении, пользовании и распоряжении организаций КПСС и КП РСФСР. При определении происхождения этого имущества Конституционный Суд, на мой взгляд, бездоказательно предположил, что оно находилось в "чужом", незаконном владении и будто бы было неправомерно отчуждено у государства. Признание Указа в этой части конституционным допускает понимание права собственности государства и правомочий государственного органа в лице Президента как идентичных институтов. Между тем известно, что права государства и его органов - суть различные явления, смешение которых недопустимо. В ходе судебного разбирательства не была доказана неправомерность нахождения собственности в "чужом", добросовестном или недобросовестном, владении. Конституционный Суд своим постановлением признал правомочность актов Президента, которыми по существу имущественные споры решены в административном порядке. Тем самым одобряются неправомерные действия Президента,

использовавшего правомочие государства выступать в качестве собственника в сфере, которая относится к компетенции судов общей юрисдикции, арбитражных судов. Факт нахождения имущества в незаконном владении должен устанавливаться судами в определенном порядке. Конституционному Суду эти вопросы неподведомственны.

По Указу от 6 ноября 1991 года N 169

"О деятельности КПСС и КП РСФСР"

Не вызывает сомнений аккумулирующее свойство данного Указа Президента Российской Федерации. Именно такая его характеристика позволяет распространить на него те суждения, которые были высказаны об Указах от 23 и 25 августа 1991 года и соответствующих положениях постановления Конституционного Суда. Не могу полностью согласиться с позицией Суда и его оценкой конституционности Указа от 6 ноября 1991 года. Именно в этой части постановление Конституционного Суда представляется наиболее ситуационным, выходящим за пределы ходатайства, построенным на противоречивых аргументах и компромиссных решениях.

Недостаточно убедительно и юридически корректно сформулирован, по моему мнению, пункт 1 раздела третьего резолютивной части постановления, признающий соответствующим статьям 121-4, абзацу первому пункта 11 статьи 121-5 Конституции Российской Федерации в редакции от 1 ноября 1991 года роспуск "на территории Российской Федерации руководящих организационных структур КПСС, а также КП РСФСР в той степени, в какой она являлась составной частью КПСС".

Противоречивость подобной формулировки состоит в том, что она опосредованно воспринимает целиком содержащуюся в преамбуле Указа мотивацию действий Президента. Между тем классификация и разделение партий и их собственности на части не относятся к компетенции ни Президента, ни Конституционного Суда.

Прекращение Указом от 6 ноября 1991 года деятельности КПСС и КП РСФСР, роспуск их организационных структур означали окончательный отказ Президента от использования легитимных способов решения вопроса - путем передачи его компетентным судебным инстанциям согласно Закону СССР "Об общественных объединениях". Как и в случаях с Указами от 23 и 25 августа 1991 года, Президент предпочел дискреционный метод властвования, вновь вторгся в сферу судебной власти, действовал по своему усмотрению, вышел за пределы полномочий, возложенных на него Конституцией и законами Российской Федерации.

Попытка Президента обосновать в преамбуле свои действия и придать Указу правоприменительный характер ссылкой на то, что он издается "на основании и во исполнение статей 7 и 121-4 Конституции РСФСР", не может служить веским аргументом признания правомерности действий Президента. Часть вторая статьи 7 Конституции Российской Федерации в редакции от 1 ноября 1991 года содержит запрещающую норму, обязывающую перечисленные в ней субъекты воздерживаться от поступков, которые Конституция признает противоречащими основополагающим ценностям конституционного строя. Этот запрет может служить лишь основанием для возбуждения вопроса об ответственности партии, но не основанием применения к партии ненадлежащим субъектом не предусмотренных законом санкций.

Нельзя не отметить, что Закону СССР "Об общественных объединениях" (равно как Конституции и законам Российской Федерации) не известен институт роспуска партий или их "организационных структур". Статьями 14 и 22 названного Закона допускаются реорганизация и ликвидация по решению уполномоченных на то органов самой партии либо ликвидация ее по решению суда в случае совершения ею действий, нарушающих положения ее устава, требования законов, и только после соответствующего предупреждения (часть четвертая статьи 21).

На момент издания Указа - 6 ноября 1991 года, впрочем, как и до этого, Президент располагал вполне легитимными средствами решения вопроса о КПСС и КП РСФСР на основе норм Закона СССР "Об общественных объединениях". Однако Президент не использовал их, а применил сугубо административный порядок, представляющий собой грубое нарушение конституционного права на

объединение, основанный на усмотрении и политической целесообразности.

В постановлении Конституционного Суда использован в качестве аргумента тезис о подмене партией государственных структур. В ходе судебного разбирательства это утверждение, по моему мнению, не получило документального или иного подтверждения на период после изменения 14 марта 1990 года статей 6 и 7 Конституции СССР. Что касается фактов подмены партией государственных структур до марта 1990 года, то они должны оцениваться в аспекте действовавшей тогда редакции статьи 6 Конституции СССР. Однако в любом случае такая "подмена" требует применения адекватных санкций; она не образует состава конституционного правонарушения, за которое Конституцией предусмотрена ответственность в виде прекращения деятельности политической партии или роспуска ее "руководящих организационных структур". Стремление сконструировать состав конституционного правонарушения в пределах части второй статьи 7 Конституции Российской Федерации в редакции от 1 ноября 1991 года о недопустимости создания и деятельности политических партий, "имеющих целью насильственное изменение советского конституционного строя и целостности социалистического государства, подрыв его безопасности, разжигание социальной, национальной и религиозной розни", оказалось алогичным, бессмысленным: КПСС и КП РСФСР строили свою деятельность прежде всего в интересах укрепления социализма и советского конституционного строя.

Приведенные сторонами доказательства о допущенных партией в разные периоды деятельности ошибках, нарушениях Конституции, прав человека и т. д., безусловно, заслуживают осуждения. Однако юридическую ответственность за это не может нести партия образца "ноября 1991 года", поскольку в сравнении с периодом тридцатых-восьмидесятых годов она стала иной по своему персональному составу, целям, задачам, формам и методам деятельности. Институт ретроспективной ответственности партии, ее членов, руководства неприменим в данном случае, иное противоречило бы общеправовым принципам, Конституции Российской Федерации. Но главное - и это хотелось бы еще раз подчеркнуть - характер партии (законопослушная или законоупречная), равно как и другие соображения о ее деятельности, не имеют значения для правовой оценки Указов, не дают права Президенту определять "юридическую" судьбу партии - приостанавливать или прекращать деятельность, отчуждать ее имущество. Такие действия Президента не основаны на Конституции и законах Российской Федерации и не могут быть признаны правомерными даже Конституционным Судом.

Постановление Конституционного Суда не содержит оценки факта ущемления в течение более года конституционного права граждан на объединение, закрепленного статьей 50 ныне действующей редакции Конституции Российской Федерации. Действие Указов во времени, вплоть до 30 ноября, противоречило Конституции в редакции от 21 апреля 1992 года, предусматривавшей возможность временного ограничения прав и свобод человека и гражданина лишь при введении чрезвычайного положения (статья 67-3), на основаниях и в пределах, установленных Законом Российской Федерации "О чрезвычайном положении". Введением ограничения права граждан на объединение и сохранением "запрета" КПСС и КП РСФСР в полном объеме вплоть до 30 ноября 1992 года Президент нарушил Международные пакты о правах человека, ратифицированные Советским Союзом 18 сентября 1973 года и являющиеся международно-правовыми обязательствами Российской Федерации, неоднократно подтвержденными высшими органами власти Российской Федерации и самим Конституционным Судом в своих предыдущих решениях.

Исходя из изложенного считаю, что Указы Президента Российской Федерации о КПСС и КП РСФСР и их имуществе изданы (в объеме оспариваемых мною положений) ненадлежащим субъектом, а признанные Конституционным Судом соответствующими Конституции Российской Федерации приостановление Президентом деятельности КП РСФСР, объявление части имущества КПСС и КП РСФСР государственной собственностью, прекращение деятельности этих партий и роспуск их организационных структур - юридически необоснованными, нарушающими установленное в

Российской Федерации разделение законодательной, исполнительной и судебной властей.

По сопутствующему вопросу о конституционности

КПСС и КП РСФСР

Прекращение Конституционным Судом производства по ходатайству о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР свидетельствует об изначальном неосновательном признании этого ходатайства сопутствующим. Выступая 25 мая 1992 года против объединения двух ходатайств, я исходил из того, что оно искажало и разрушало смысл и направленность основного ходатайства. Отсутствие достаточных материальных и процессуальных основ для рассмотрения сопутствующего ходатайства, ряд других объективных и субъективных обстоятельств постоянно создавали предпосылки для выхода процесса за рамки правового пространства. В конечном итоге удалось избежать глубокой политизации процесса, вынести решение, во многом взвешенное, учитывающее "ожидания" общества и другие обстоятельства по делу, но в то же время противоречивое по своим конституционно-правовым основаниям и последствиям. Я имею в виду его компромиссный, ситуационный характер, поскольку оно вобрало в себя элементы политической целесообразности, а не только правовой обоснованности.

Считаю, что изложенное мною особое мнение отражает право судьи Конституционного Суда Российской Федерации выступать в личном качестве, быть независимым, самостоятельным и подчиняться только Конституции Российской Федерации в соответствии с точным ее смыслом.

Рассматриваю особое мнение как свою конституционно-правовую позицию, свободную от практической целесообразности, каких-либо политических склонностей и постороннего воздействия на волеизъявление.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда

Российской Федерации

Б.С.Эбзеева

по делу о проверке конституционности Указов

Президента Российской Федерации от 23 августа

1991 года "О приостановлении деятельности

Коммунистической партии РСФСР", от 25 августа

1991 года "Об имуществе КПСС и Коммунистической

партии РСФСР" и от 6 ноября 1991 года

"О деятельности КПСС и КП РСФСР", а также о проверке

конституционности КПСС и КП РСФСР

1. Современный период развития России отмечен переоценкой всей системы ранее провозглашавшихся социальных ориентиров и поставленных под охрану закона общественных ценностей. В связи с этим в ходе осуществления конституционной реформы и радикального обновления законодательства нередко возникают противоречия между новыми социальными ориентирами и выработанными актами, преследующими иные цели.

Однако это не дает оснований для оправдания нарушения законов Российской Федерации политической и прочей целесообразностью или для избирательного подхода к тем или иным законам либо их отдельным положениям. В наибольшей мере сказанное относится к Конституции (Основному Закону) Российской Федерации, которая в последние два года претерпела значительные изменения. Она требует к себе уважительного отношения в качестве основного закона, обладающего высшей юридической силой и обязательного для соблюдения и исполнения всеми государственными и общественными органами и организациями, должностными лицами и гражданами.

Конституционный Суд - это не законодатель, а правоприменитель, обязанный при выполнении возложенных на него функций всецело руководствоваться действующей Конституцией. Но особое

положение этого органа делает даваемое им при вынесении постановлений истолкование конституционных норм по существу обязательным для всех иных органов правоприменения. Вместе с тем давно известно, что не всегда закон является правом, а право не всегда выражается в форме закона. В условиях стабильного развития общества это противоречие не столь заметно, как в периоды таких глубоких социальных, экономических и политических преобразований, которые переживает Россия. При решении данного конституционного спора невозможно оставаться в рамках традиционных нормативистских представлений о роли писаного права. После августа 1991 года сложилась качественно иная политическая ситуация, радикально меняется характер экономических отношений, трансформируются все сферы общественной жизни, утверждается новое видение роли государства и его функций, словом, происходят формационные изменения, по-разному оцениваемые различными социально-политическими группировками и партиями и парламентскими фракциями. Этими обстоятельствами обусловлена известная противоречивость текста действующей Конституции Российской Федерации и непоследовательность ряда нормативных актов, сохраняющих прежнее видение социальной ориентации общества либо не в должной мере отражающих потребности общественного развития на современном этапе, что требует от Конституционного Суда определенной смелости и неординарного подхода, дозируемых, однако, самой Конституцией и Законом о Конституционном Суде Российской Федерации. Но при этом есть критерий, которым Суд не может пренебрегать, - права человека. Именно права человека и гражданина являются тем оселком, на котором должно выверяться каждое положение постановления Конституционного Суда по данному делу. Причем сама проблема должна рассматриваться не применительно к будущему, а в проекции на день сегодняшней. Права человека - не дар государства своим гражданам, обязанным за это ему абсолютным послушанием, а атрибутивное свойство всякого демократически организованного общества и самой личности. Именно права человека определяют пределы государственной власти, за которые она по Конституции не вправе вторгаться без риска перерождения в тоталитарные формы организации и детальности и потери качества легитимности. Кроме того, вопрос о конституционности Указов Президента, а также КПСС и КП РСФСР - это и вопрос о позиции Конституционного Суда по проблеме соотношения власти и гражданского общества. Именно от Конституционного Суда в значительной мере зависит, возобладает ли вновь государственное начало в организации социума над общественным либо между ними сохранится равновесие, необходимое для демократического развития общества. Проблема не сводится при этом только к компартии, она имеет общее для всего гражданского общества значение.

2. Политический и юридический смысл ликвидации политических партий, иных общественных организаций и массовых движений, их запрета или прекращения деятельности заключается в устранении из конституционного политического пространства антиконституционных сил. Политический плюрализм не безграничен, он опирается на конкретные юридические основы, которые определяют внешние рамки деятельности партий, общественных организаций, массовых движений граждан. Главное - в сопряжении целей политических партий с конституционным строем. Цели, осуществление которых не тождественно конституционному строю, неконституционны или антиконституционны, и именно во имя охраны Конституции Основной Закон предусматривает возможность запрета (недопущения создания и деятельности) политических партий, организаций и массовых движений, которые преследуют цель насильственного изменения конституционного строя и целостности государства, подрыва его безопасности, разжигания социальной, национальной и религиозной розни.

Каковы масштабы нарушения Конституции, которые позволяют сделать вывод о неконституционности политической партии? Содержащаяся в статье 7 Конституции Российской Федерации формула о цели партии, наличие которой делает ее неконституционной, свидетельствует о предупредительном характере института недопущения создания и деятельности политической партии в Российской Федерации. Причем запрет возможен, если имеется реальная

угроза конституционному строю государства.

Основанием для запрета являются не отдельные нарушения конституционных норм. Таковые в случае необходимости влекут установленную уголовным, гражданским, административным законодательством ответственность физических лиц.

Словом, речь идет о наличии таких целей партии, осуществление которых лишало бы ее сопряженности с конституционным строем государства. Сказанное нельзя истолковывать как ограничение плюралистической демократии, свободы политической деятельности, в том числе по реформированию самого конституционного строя в соответствии с установленными Конституцией процедурами и в предусмотренных ею формах.

Представляется, что проблема конституционности может и должна рассматриваться не только с точки зрения взаимоотношений партии с другими участниками политического процесса, но и с точки зрения ее внутренней организации, основных принципов организационного построения и функционирования. Однако в этом случае для запрета политической партии нарушение демократических принципов организации и деятельности должно носить характер принципиально антидемократической позиции, выражающейся в отказе или грубом нарушении в широких масштабах прав человека, воспрепятствовании функционированию в установленном Конституцией порядке государственных институтов, суверенности государственной власти и пр. При этом антидемократическая позиция партии должна быть подтверждена совокупностью фактов, свидетельствующих о реальной угрозе конституционному строю, безопасности личности, общества и государства со стороны такой партии.

В части второй статьи 7 Конституции Российской Федерации установлено, что неконституционны партии, общественные организации и массовые движения, имеющие целью насильственное изменение конституционного строя и целостности государства, подрыв его безопасности, разжигание социальной, национальной, религиозной розни. Таким образом, объектами конституционной охраны, а при необходимости и защиты со стороны Конституционного Суда (и других уполномоченных на то органов) являются конституционный строй Российской Федерации, ее целостность и безопасность, а также социальное, национальное и религиозное согласие. Соответствующие цели в партийных документах могут не провозглашаться вообще, но именно к этим результатам в конечном счете может привести деятельность партии, общественной организации или массового движения, если она не будет пресечена в порядке, установленном Конституцией и законами. Достаточно наличия хотя бы одного из указанных в статье 7 Конституции Российской Федерации критериев, чтобы соответствующее объединение было признано неконституционным.

Что касается нормативного содержания перечисленных категорий, то ни действующая Конституция Российской Федерации, ни доктрина нашего конституционного права, которая в 60-70 годы была занята изучением политической организации общества, а после принятия Конституции СССР 1977 года и Конституции РСФСР 1978 года - политической системы советского общества, не дают адекватного ответа на вопрос о понятии и содержании конституционного строя. Это необходимо сделать Конституционному Суду, ибо цель насильственного изменения советского конституционного строя названа в части второй статьи 7 Конституции Российской Федерации первой в числе критериев неконституционности политической партии, общественной организации и массового движения. На поставленный вопрос нельзя дать однозначного ответа, ибо понятие конституционного строя можно рассматривать как с точки зрения его содержательной характеристики, так и с точки зрения оформляющих его конституционных институтов. Содержательная характеристика конституционного строя включает демократию, правовое государство, федеративное государство, республиканскую форму правления. Это основы конституционного строя России, тот фундамент, на котором базируются государственные и общественные институты. Они имеют определяющее значение для конституционного и в целом правового регулирования власти, суверенитета и свободы личности.

Институциональная характеристика конституционного строя включает народовластие, основные права, свободы и обязанности, разделение властей, а также федеральные органы, в том числе Съезд народных депутатов, Верховный Совет, Президент, Правительство, Конституционный Суд, а также всю систему правосудия и прокурорского надзора Российской Федерации.

Из Конституции следует, что любая партия, организация и движение, имеющие целью насильственное изменение конституционного строя, неконституционны. Речь идет именно о насильственном изменении. Следовательно, любые призывы или требования изменения конституционного строя России в соответствии с установленными Конституцией процедурами не могут признаваться неконституционными; таковыми являются только те действия (или пропаганда таких действий), которые носят антиконституционный характер и несовместимы с ней.

Следует предостеречь от излишне широкого толкования и понятия насилия. Как представляется, речь должна идти не о психологическом воздействии или экономическом и политическом давлении (забастовки, стачки и пр.), а о насильственном лишении конституционных органов законодательной, исполнительной и судебной власти возможности осуществлять свои функции и полномочия. Формы такого воспрепятствования могут быть различны, но для признания их антиконституционными необходимо реальное использование насилия для изменения конституционного строя Российской Федерации.

Существенное значение для адекватного истолкования данной конституционной нормы имеет Закон Российской Федерации от 9 октября 1992 года "О защите конституционных органов власти в Российской Федерации", статья 1 которого гласит: "Никто не вправе присваивать полномочия конституционных органов власти, установленные Конституцией и законами Российской Федерации и Конституциями и законами республик в составе Российской Федерации. Приостановление или прекращение деятельности конституционных органов власти либо создание структур власти вне порядка, предусмотренного Конституциями и законами Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации, является незаконным, а органы, присвоившие себе полномочия конституционных органов власти, подлежат роспуску Верховным Советом Российской Федерации, Верховными Советами республик в ее составе, краевыми, областными Советами народных депутатов, Советами народных депутатов автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга".

Этим же Законом в УК РСФСР внесены изменения и дополнения, в соответствии с которыми признаны преступными "публичные призывы к насильственным изменению конституционного строя или захвату власти, а равно массовое распространение материалов, содержащих такие призывы" (статья 70), а также "насильственные действия, направленные на воспрепятствование законной деятельности конституционных органов власти" (статья 79-1).

Кроме того, следует еще раз обратить внимание на то, что в части второй статьи 7 Конституции Российской Федерации говорится: "не допускаются создание и деятельность ..." Это означает, что в Основном Законе речь идет не только об организационном (создание), но и о функциональном (деятельность) аспекте партии. Следовательно, объектом исследования в Конституционном Суде должны быть не только акты организации (устав, программа и пр.), но и ее деятельность, то, в какой мере выраженные в учредительных актах цели проявляются в практической деятельности политической партии, общественной организации и массового движения.

В связи с последним замечанием обратим внимание на еще одно обстоятельство, связанное с толкованием формулы о недопущении "создания и деятельности" партии, общественной организации и массового движения. Союз "и" в данном случае является разделительным или соединительным? В первом случае для признания партии неконституционной достаточно только провозглашения ею в своих актах неконституционных целей, во втором - необходимо, чтобы партия не только преследовала антиконституционные цели, но и действовала в соответствующем направлении или побуждала действовать в этом направлении.

Исходя из грамматического толкования данной конституционной формулы и общих принципов Конституции Российской Федерации, можно утверждать, что для признания партии, общественной организации или массового движения неконституционными достаточно провозглашения ими в своих учредительных актах указанных целей, особенно если объединение достаточно многочисленно, сплочено и направлено на антиконституционное действие, а обстоятельства и факты свидетельствуют, что такое действие произойдет. При этом в качестве доказательств не могут приниматься доктринальные послышки о революции, сломе или отмирании государства и пр. В качестве критерия неконституционности политической партии, общественной организации и массового движения часть вторая статьи 7 Конституции Российской Федерации, как было отмечено, называет также наличие у соответствующего объединения цели насильственного изменения "целостности социалистического государства". Конкретизируя настоящее положение, часть третья статьи 1 Закона Российской Федерации "О безопасности" оперирует термином "территориальная целостность".

Иными словами, под целостностью государства следует понимать его территориальную целостность. Стало быть, для признания политической партии неконституционной необходимо провозглашение в ее учредительных актах цели насильственного отторжения территории государства либо ее практическая политическая или иная деятельность должна быть направлена на насильственное отторжение территории государства или должна инициировать действия по насильственному вторжению государственной территории. С объективной стороны эта деятельность может также выражаться в сепаратистских устремлениях политической партии с использованием насилия или деятельности, направленной на поощрение либо оказание помощи иностранному государству или международной организации в насильственном отторжении части территории России.

Согласно части второй статьи 7 Конституции Российской Федерации подрыв безопасности государства - один из главных критериев неконституционности любой политической партии, общественной организации и массового движения. Однако Конституция не раскрывает содержание и юридическую природу этого понятия. Это сделано в текущем законодательстве, прежде всего в Законе Российской Федерации от 5 марта 1992 года "О безопасности". В частности, часть третья статьи 1 названного Закона относит государство (наряду с личностью и обществом) к основным объектам безопасности. При этом, говоря о государстве, Закон имеет в виду его конституционный строй, суверенитет и территориальную целостность. Одновременно устанавливается, что безопасность государства - это состояние защищенности жизненно важных интересов государства от внутренних и внешних угроз (часть первая статьи 1). В свою очередь под жизненно важными интересами понимается совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития государства (часть вторая статьи 1).

Таким образом, понятие "подрыв безопасности государства" носит обобщающий характер и включает насильственное изменение конституционного строя и территориальной целостности государства. В понятие безопасности государства указанный Закон включает также его суверенитет. Отметим вместе с тем, что установленные в Законе критерии также недостаточно определены, и именно Конституционный Суд призван их конкретизировать применительно к рассматриваемому им делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации и конституционности КПСС и КП РСФСР.

Ясно, однако, что политическая партия, коль скоро она развивается в конституционном пространстве, не должна ставить под угрозу безопасность государства - его конституционный строй, суверенитет и территориальную целостность. Само существование партии и ее деятельность не должны подрывать состояние защищенности жизненно важных интересов государства. Самостоятельное место в ряду критериев неконституционности политической партии, общественной

организации и массового движения занимает "разжигание социальной, национальной и религиозной розни". В связи с этим следует прежде всего предостеречь от смешения конституционного и условно-правового аспектов этой проблемы. Условное право касается ее лишь в контексте уголовной ответственности физических лиц за конкретные действия, которые признаются законодательством преступными и влекут установленное УК РСФСР наказание.

Конституционное право рассматривает эту проблему в значительно более широком социальном плане - в смысле государственно-правовой организации взаимоотношений между различными классами и социальными слоями, нациями и этническими группами, конфессиями и религиозными объединениями. И в этом смысле Конституция в качестве основы социальных отношений закрепляет социальную солидарность; межнациональных отношений - национальное равноправие, сотрудничество между нациями и народами, национальный суверенитет; отношения к религии - веротерпимость, отделение церкви от государства (светское государство), свободу культов и равное участие граждан в осуществлении государственной власти и управления независимо от своего отношения к религии и церкви.

Термин "разжигание", если исходить из этимологии этого слова, предполагает активную деятельность партии или ее членов, действующих в соответствии с учредительными актами партии или по ее поручению, направленную на достижение соответствующих целей. Эта деятельность может выражаться в форме агитации или пропаганды, массовых мероприятий, включая митинги и собрания, демонстрации и пр. Ее цель заключается в возбуждении классовой ненависти или нетерпимости, подрыве доверия и уважения к той или иной национальности, доказательстве превосходства одной нации над другой, воспитании неприязни к национальным обычаям, быту и образу жизни и пр., а также в возбуждении недоверия и неприязни к той или иной религии и ее сторонникам, ущемлении законных интересов и прав определенных конфессий и групп верующих. Речь при этом идет не об отдельных фактах, насколько бы значительными они ни были (эти деяния могут влечь уголовную, административную, гражданскую ответственность), а о политике партии, общественной организации или массового движения, ее деятельности, направленной на достижение противостояния и развитие внеправовых форм и методов борьбы между классами и социальными слоями общества, нациями и этническими группами, различными конфессиями.

Иными словами, констатация наличия в обществе классовой борьбы или утверждение о необходимости так называемого классового подхода к оценке и объяснению явлений социальной действительности не могут квалифицироваться как разжигание социальной розни. Речь идет не об абстрактных принципах социальной и национальной организации общества и взаимоотношений государства и церкви, церковей между собой, а о пропаганде насилия как принципа и способа действия, направленного на разжигание социальной, национальной и религиозной розни либо на насильственное разрешение существующих социальных, национальных или религиозных противоречий.

3. Перечень усыновленных Конституцией Российской Федерации критериев конституционности политической партии, общественной организации и массового движения не является исчерпывающим. Законодательная власть сочла необходимым расширить их круг, указав, в частности, что конституционность общественного объединения определяется не только преследуемыми им целями, но и методом действий. Согласно Закону СССР "Об общественных объединениях" конституционным признается только такой метод деятельности, который не связан с насилием, а сама деятельность осуществляется в формах, не противоречащих Конституции и действующему законодательству. Следовательно, неконституционно всякое общественное объединение, не только целью, но и методом действий которого является свержение конституционного строя.

Сказанное не означает законодательного закрепления конституционного строя как некоего абсолюта, но любая его трансформация, территориальные преобразования, изменения в

государственно-правовом понимании государственного суверенитета и формах его конституционного закрепления и пр. должны осуществляться ненасильственными средствами и в соответствии с предусмотренными Конституцией процедурами.

Неконституционными, согласно статье 3 Закона СССР "Об общественных объединениях", признаются также такие общественные объединения, которые целью или методом действий имеют пропаганду войны, насилия и жестокости. Несколько иначе, чем это сделано в части второй статьи 7 Конституции Российской Федерации, данный Закон требует недопустимости разжигания социальной, национальной и религиозной розни. Так, в части второй статьи 3 Закона говорится о недопустимости создания и деятельности общественных объединений, имеющих целью или методом действий пропаганду расовой розни, а также совершение иных уголовно наказуемых деяний. В последнем случае речь идет о том, что гражданам гарантируется право на объединение лишь в целях, не запрещенных законодательством. Причем эти цели могут достигаться лишь такими методами, которые не являются преступными или не влекут административную и иную юридическую ответственность.

Особо оговаривается в названном Законе недопустимость создания общественными объединениями вооруженных формирований. Речь идет о юридическом запрете таких объединений, которые хотя бы косвенно преследуют политические цели посредством организаций военизированного характера, причем данный запрет имеет общее значение для всех общественных объединений вне зависимости от того, распространяется на них данный Закон или нет. Кроме того, в соответствии с Законом преследуются создание и деятельность общественных объединений, посягающих на здоровье и нравственность населения, права и охраняемые законом интересы граждан.

При решении вопроса о критериях конституционности общественных объединений нельзя абстрагироваться и от международных обязательств Российской Федерации, в частности предусмотренных Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 1 марта 1966 года. Ее статья 4 устанавливает, что государства - участники конвенции осуждают всякую пропаганду и все организации, основанные на идеях или теориях превосходства одной расы или группы лиц определенного цвета кожи или этнического происхождения, либо пытающиеся оправдать, либо поощряющие расовую ненависть и дискриминацию в какой бы то ни было форме, и обязуются принять немедленные и позитивные меры, направленные на искоренение всякого подстрекательства к такой дискриминации или актов дискриминации, и с этой целью "объявляют противозаконными и запрещают организации, а также организованную и всякую другую пропагандистскую деятельность, которые поощряют расовую дискриминацию и подстрекают к ней, и признают участие в таких организациях или в такой деятельности преступлением, караемым законом" (пункт "в" статьи 4).

Исходя из того, что понятие "расовая дискриминация", используемое в конвенции, означает "любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение либо умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни", выделим три основных положения, имеющие существенное значение для адекватного разрешения рассматриваемого Конституционным Судом дела: во-первых, объявлению противозаконными и запрещению подлежат как ведущие соответствующую пропаганду организации, так и организации, хотя и не ведущие такую пропаганду или деятельность, но основанные на идеях или теориях превосходства одной расы либо группы лиц определенного цвета кожи или этнического происхождения; во-вторых, участие в таких организациях признается преступлением, караемым законом; в-третьих, критерием законности организации является ее отношение к правам человека без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения.

4. Конституционный Суд не может согласиться с утверждением представителя стороны, издавшей Указы от 23 и 25 августа и 6 ноября 1991 года, относительно действующего на момент издания этих актов характера Положения о добровольных обществах и их союзах от 10 июля 1932 года и необходимости его распространения на все общественные объединения, включая КПСС и КП РСФСР. Названное Положение, как известно, было формально отменено постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 18 декабря 1991 года. Однако и буква, и дух Положения противоречили уже Конституции СССР 1936 года и Конституции РСФСР 1937 года, и еще с конца 50-х годов оно практически не применялось и даже перестало включаться в сборники действующих законодательных актов. Попытка реанимировать акт, который, возможно, наиболее ярко символизирует подавление гражданского общества и тотальный контроль государства над любыми проявлениями социальной активности граждан и их ассоциаций, не может быть поддержана Конституционным Судом Российской Федерации, который призван служить гарантом демократического развития общества, свободы и прав человека.

Следует также учитывать, что и в период своего действия Положение распространялось только на добровольные общества и их союзы, а не на все общественные объединения, в том числе КПСС, профсоюзы, комсомол. Но если даже допустить, что Положение распространялось на КПСС, то и в этом случае Президент не вправе на его основании своим указом распустить в административном порядке организационные структуры политической партии и прекратить ее деятельность, ибо согласно пункту "б" статьи 22 Положения ликвидация добровольного общества могла быть произведена "по распоряжению органа, утвердившего устав общества". Между тем ни Конституция, ни Закон Российской Федерации "О Президенте Российской Федерации" не возлагают на Президента утверждение уставов каких-либо общественных объединений. Не предусматривают они и права Президента ликвидировать в административном порядке какие-либо общественные объединения. Согласие Конституционного Суда с тезисом о действующем характере Положения о добровольных обществах и их союзах от 10 июля 1932 года может расцениваться как отказ от концепции прав человека, воплощенной в действующей Конституции Российской Федерации, Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 года и других новейших законодательных актах Российской Федерации.

Из сказанного следует необходимость учета положений Закона СССР от 9 октября 1990 года "Об общественных объединениях" при вынесении постановления по рассматриваемому делу, ибо согласно статье 4 Закона РСФСР от 24 октября 1990 года "О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР" "акты органов СССР, изданные до принятия настоящего Закона, действуют на территории РСФСР, если они не приостановлены Верховным Советом РСФСР или Советом Министров РСФСР".

Закон СССР "Об общественных объединениях" не был приостановлен Верховным Советом Российской Федерации и, следовательно, в рассматриваемый период был действующим актом, обязательным для исполнения государственными органами, органами общественных организаций, иными организациями, учреждениями и предприятиями, должностными лицами и гражданами Российской Федерации.

Не имеет принципиального значения для доказательства противоположного тезиса и пункт 1 постановления Верховного Совета РСФСР от 18 декабря 1991 года, в котором говорится: "Установить, что законодательство СССР об общественных объединениях (в том числе о политических партиях, профессиональных союзах и других) применяется в РСФСР постольку, поскольку оно не противоречит законодательству РСФСР и общепризнанным нормам международного права". Речь в данном случае идет о регистрации республиканских общественных объединений, между тем как КПСС выступала в качестве общесоюзного объединения и регистрировалась в соответствии с общесоюзным законодательством, действовавшим на момент издания проверяемых на предмет конституционности Указов Президента Российской Федерации.

5. Один из основных вопросов, стоящих перед Конституционным Судом при проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 и 25 августа и 6 ноября 1991 года и конституционности КПСС и КП РСФСР: были ли организации, именовавшие себя КПСС и КП РСФСР, политическими партиями? Именно от ответа на него во многом зависит признание рассматриваемых Указов и самих организаций конституционными или неконституционными. При этом следует исходить из презумпции конституционности как актов Президента, так и КПСС и КП РСФСР, сообразно чему распределяется "бремя доказывания" в конституционном судопроизводстве и оцениваются доводы сторон и представленные ими доказательства. Чрезвычайно важно также иметь в виду следующее: тот или иной акт либо другой объект проверки на оселке конституционности может быть признан неконституционным лишь в случае явного его противоречия действующей Конституции Российской Федерации. Но "объем" такого противоречия может быть различен.

Если применительно к Указам Президента достаточно выяснить, что рассматриваемые Судом нормативные акты изданы ненадлежащей властью или с превышением ее полномочий, то применительно к партиям речь идет о цели насильственного изменения существующего конституционного строя и целостности государства, подрыве его безопасности, разжигании социальной, национальной и религиозной розни, т. е. о реальной угрозе основным ценностям конституционного строя, включая демократические начала организации общества, федеративное и правовое государство, территориальную целостность государства и его жизненно важные интересы, а также основные начала социальной и национальной организации общества и отношений между различными церквями и группами верующих.

В связи с поставленным вопросом следует отметить, что право не знает эталонного образца политической партии, получившего нормативно-правовое закрепление, который можно было бы использовать при анализе общественной природы КПСС и КП РСФСР. Более того, даже в сфере межгосударственных отношений только вырабатываются некоторые общие подходы, которые могут использоваться в различных государствах с учетом особенностей их социального и политического развития.

Так, государства-участники Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ в принятом ими 29 июня 1990 года документе "торжественно заявили", что "к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей" относится "четкое разделение между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не будут сливаться с государством". Наряду с этим к числу элементов справедливости отнесена "обязанность правительства и государственных властей соблюдать конституцию и действовать совместимым с законом образом" и установлено, что "деятельность правительства и администрации, а также судебных органов осуществляется в соответствии с системой, установленной законом. Уважение такой системы должно быть обеспечено".

Стало быть, речь идет в данном случае прежде всего об обязательствах государств-участников СБСЕ, а не об обязанностях субъектов национального права, включая политические партии. Государство обязано формировать такие условия, которые обеспечивали бы четкое разделение между государством и политическими партиями. Обязанность государства не сводится к принятию разового акта исполнительной или судебной власти, а заключается в создании законодательной властью такой системы, которая исключает слияние политических партий с государством. Из сказанного применительно к нашей стране следует обязанность Съезда народных депутатов, Верховного Совета Российской Федерации установить в принятом ими законе или законах соответствующие гарантии от слияния политических партий с государством и определить конкретные юридические последствия признания политической партии, общественной организации и массового движения слившимися с государством, порядок реализации предусмотренных этим

законом мер, круг исполнителей, их полномочия и пр. Что же касается исполнительной и судебной властей, они могут действовать только на основании такого закона и в установленных им пределах. Нет сомнения в том, что Компартия изначально занимала особое место в политической системе общества, сложившейся после октября 1917 года. В.И.Ленин, подчеркивая, что "вся юридическая и фактическая конституция Советской республики строится на том, что партия все исправляет, назначает и строит по одному принципу...", дал важнейшую качественную характеристику партии "нового типа", пришедшей к власти и в лице партийного руководства от имени пролетарских слоев населения осуществлявшей свою диктатуру как "ничем не ограниченную, никакими законами, никакими абсолютно правилами не стесненную, непосредственно на насилие опирающуюся власть". Впоследствии предпринимались попытки демократизировать Коммунистическую партию. Она эволюционировала под воздействием общественных процессов, нередко сама их инициировала. Однако эти изменения не затрагивали самых фундаментальных основ организационной и политической деятельности партии. Она оставалась партией "авангардной", выступала элементом социальной структуры общества не только в политической надстройке, но и в самом базисе, была своеобразным экономическим образованием, поскольку в лице своих органов непосредственно осуществляла руководство экономикой страны на всех этапах ее послеоктябрьского развития. И в этом смысле профессиональный аппарат партии, отделенный от большинства коммунистов, был элементом государственного механизма.

Иначе говоря, Компартия с момента завоевания ею власти обладала двойственной природой: будучи воплощением общественных начал, она в лице своих руководящих органов представляла параллельную государственным органам структуру власти, которая обслуживалась органами государственной власти и управления, а также органами правосудия и прокурорского надзора и в свою очередь обслуживала их.

Взаимная интеграция государства и партии осуществлялась на уровне партийного и государственного руководства, реальная власть принадлежала и осуществлялась не всей партией, а узким кругом ее членов, входящих в состав руководства и обслуживавшихся разветвленным аппаратом партии. В.И.Ленин в связи с этим писал вскоре после октября 1917 года: "Партией руководит ... ЦК из 19 человек... Выходит, следовательно, настоящая "олигархия..." Ни один важный политический вопрос не решается ни одним государственным учреждением в нашей республике без руководящих указаний ЦК партии! Таков общий механизм пролетарской государственной власти, рассматриваемый "сверху" с точки зрения практики осуществления диктатуры...". В Конституции РСФСР 1918 года Компартия не упоминалась, но она была элементом фактической конституции, она фактически присутствовала во всех государственных и общественных институтах и играла в них ведущую роль.

Формы государственно-правового регулирования роли и места Коммунистической партии не оставались, однако, неизменными на последующих этапах ее развития. К 1936 году партия в полной мере оформилась в качестве организующего звена общественного и государственного строя СССР, основанного на режиме личной власти, неподконтрольной народу и избранным им конституционным органам, фактической узурпации реальной власти узким слоем высшей партийно-государственной номенклатуры и всеилии аппарата партии над выборными органами народного представительства и самой партией.

Адекватным отражением социально-политической действительности явились статья 126 Конституции СССР 1936 года и соответствующая статья Конституции РСФСР 1937 года, которые квалифицировали Коммунистическую партию как "передовой отряд трудящихся в их борьбе за построение коммунистического общества" и "руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных".

В Конституции СССР 1977 года и Конституции РСФСР 1978 года место Коммунистической партии в политической системе общества и ее роль в социально-экономической, политической и духовной

сферах общественной жизни трактовались иначе. В статье 6 Конституции СССР прежде всего было закреплено реальное положение КПСС в политической системе: "Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза". В части второй данной статьи закреплялись основные направления партийного руководства, охватывавшего все сферы жизни общества: "Вооруженная марксистско-ленинским учением, Коммунистическая партия определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР, руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает планомерный, научно обоснованный характер его борьбе за победу коммунизма".

Наконец, в части третьей статьи 6 Основного Закона провозглашалось, что "все партийные организации действуют в рамках Конституции СССР". Раскрывая содержание этого положения, авторы Политико-правового комментария Конституции СССР, подготовленного спустя несколько лет после принятия Конституции, писали: "Положения части третьей статьи 6 означают, что партийные организации, во-первых, не подменяют государственные органы, во-вторых, не нарушают Конституцию и принимаемые на ее основе законодательные акты. Центральные партийные органы могут, конечно, признать необходимым внести изменения и дополнения в законодательство и дать соответствующие установки на этот счет, адресованные депутатам Верховных Советов - коммунистам, коммунистам - работникам высших государственных органов, но, пока закон не изменен и не отменен, ему должны следовать все партийные организации. Принцип социалистической законности, следовательно, в полной мере распространяется и на Коммунистическую партию".

Однако эти политико-правовые декларации не меняли существа дела, заключавшегося в глубокой интегрированности руководящих органов КПСС, особенно высшего эшелона, а также части платного партийного аппарата в систему организации государственной власти и управления. Более того, они фактически составляли часть этой системы и занимали в ней доминирующее положение. Основания для такого вывода дают изученные Конституционным Судом документы и материалы, заключения экспертов и свидетельские показания.

Ситуация радикально не изменилась и после 14 марта 1990 года, когда из Конституции СССР, а затем и из Конституции РСФСР были изъяты положения о КПСС как руководящей и направляющей силе советского общества, ядре его политической системы, государственных и общественных организаций. Коммунистическая партия, продолжавшая сохранять сложившиеся в прошлом организационные основы с характерными для нее секретностью работы и полновластием аппарата (бюро и его штатный состав) по отношению к рядовым членам, игнорированием действительного самоуправления, сохраняла способность генерировать авторитаризм.

Это требует от Конституционного Суда, с одной стороны, отказа от отождествления партии в целом и ее органов и их аппаратов, поскольку оно способно существенно исказить действительную роль, которую партия играла в прежней политической системе. Многомиллионная масса рядовых коммунистов, равно как и большинство выборных членов руководящих органов - делегаты партийных съездов, члены ЦК, обкомов, райкомов, были лишены возможности оказывать сколько-нибудь реальное воздействие на деятельность партии и ее аппарата. С другой стороны, Суд не может игнорировать характер ранее существовавших государственных институтов.

Конституционное государство не тождественно государству, имеющему конституцию. Для конституционного государства характерны две главные особенности: народовластие, участие народа непосредственно, путем референдума и в других формах, или опосредованно, через избранных им представителей, в законодательстве и контроле за его исполнением; ограничение государственной власти, мера которого устанавливается закрепленными в конституции правами и свободами человека и гражданина.

Еще недавно в юриспруденции были широко распространены представления о том, что конституция

сама по себе является достаточной гарантией демократического развития общества и свобод и прав человека. Между тем действительная гарантия писаной конституции и закрепленных ею институтов конституционного государства заключается в такой организации социума, которая могла бы противостоять всяким покушениям на защищаемый Основным Законом конституционный строй. Речь идет о такой организации государственных и общественных институтов собственности, социальных отношений, которые объективно служили бы утверждению и развитию демократии. Именно теперь, в условиях конституционной реформы, складывается понимание основных начал конституционного строя, включающих народовластие как основу государства, федерализм, государственный суверенитет, права и свободы человека и гражданина как высшую ценность, верховенство права, политический плюрализм, разделение властей, многообразие форм экономической деятельности, полнокровное участие России в мировом сообществе.

Однако из этого не следует "неконституционность" ранее действовавших в СССР и РСФСР конституций и закрепленных ими государственных институтов. Представления сегодняшнего дня не могут распространяться на события более или менее отдаленного прошлого и оцениваться по существующим в настоящее время стандартам. Кроме того, Конституционный Суд связан некоторыми формально-юридическими ограничениями, которые не могут игнорироваться им при разрешении данного конституционного спора.

В частности, даже при самом критическом отношении к закрепленному в Конституции СССР 1977 года и Конституции РСФСР 1978 года положению о КПСС как руководящей и направляющей силе советского общества, ядре государственных и общественных организаций, трудно ставить вопрос о неконституционности КПСС ранее того периода, когда из текстов конституций были изъяты соответствующие положения. Напротив, именно Основной Закон предусматривал присутствие КПСС во всех государственных и общественных структурах в качестве некоей постоянно действующей в политической системе доминанты, с которой должна была сопрягаться деятельность всех государственных и общественных институтов. Поэтому речь может вестись о том, в какой мере организационные и функциональные аспекты деятельности партии укладывались в существовавшие конституционные параметры.

Иначе говоря, независимо от возможных социальных и политических оценок на момент издания рассматриваемых Конституционным Судом Указов Президента КПСС и КП РСФСР выступали в качестве политических партий. Они соответствовали тем формально-юридическим критериям, которые были установлены Законом СССР "Об общественных объединениях". Именно из этого исходил и Президент Российской Федерации, издавая, в частности, Указ от 23 августа 1991 года. Причем Устав КПСС был зарегистрирован в установленном порядке, хотя при этом, как доказано в Суде, были соблюдены не все требуемые упомянутым Законом условия, а КП РСФСР готовилась к регистрации своего учредительного акта.

Разумеется, КПСС и КП РСФСР, как отмечалось, в указанный период значительно не соответствовали принятым на Западе представлениям о политических партиях. КПСС была партией "авангардного" типа, характеризовалась развитой структурой с четко выраженной иерархией различных руководящих звеньев, она во многом подчинила себе и даже поглотила государственные институты. Тем не менее Конституционный Суд не должен подходить к оценке КПСС и КП РСФСР с критериями, выработанными на Западе. Они должны рассматриваться в контексте исторического развития именно нашей страны, ее политических и юридических институтов и учреждений. Это необходимо для определения четкой грани между конституционно-правовой и социально-политической ответственностью партии, которые имеют различные основания, последствия и не могут отождествляться.

Нельзя не учитывать, что речь в настоящее время идет не просто об устранении Компартии от власти при сохранении сложившихся ранее форм государственности, а о глубокой трансформации всего государственного механизма, его качественном преобразовании. Именно теперь в

Конституции Российской Федерации получил закрепление принцип разделения властей, который в условиях нашей страны может истолковываться в данном конкретном случае не только как вычленение и взаимный контроль законодательной, исполнительной и судебной властей или разграничение федеральных властей и властей субъектов федерации, но и как разграничение власти государственной и власти различных общественных организаций, а также другие принципы и нормы, долженствующие придать российской государственности качества конституционности. Очевидно, что речь идет не о легитимности, а именно о конституционности как качественной характеристике государства, организованного и функционирующего в соответствии с определенными стандартами, в числе которых прежде всего народовластие и права и свободы человека и гражданина.

6. Весьма серьезные сомнения возникают относительно возможности рассмотрения Конституционным Судом вопроса о конституционности общесоюзного общественного объединения в целом. Речь может идти о конституционности или неконституционности только той части КПСС, которая действовала на территории Российской Федерации. При этом Суду необходимо учитывать следующие обстоятельства. Во-первых, часть первая статьи 6 Закона СССР "Об общественных объединениях" устанавливает, что "к общесоюзным общественным объединениям относятся такие объединения, деятельность которых в соответствии с уставными задачами распространяется на территории всех или большинства союзных республик и имеющие свои организации в этих республиках".

Между тем, как установлено Конституционным Судом, к августу - сентябрю 1991 года КПСС фактически утратила статус общесоюзной политической партии, поскольку из нее вышло большинство компартий союзных республик либо их деятельность была приостановлена или прекращена иным способом.

Отметим, что о выходе из состава КПСС или о самороспуске заявили пять компартий республик, деятельность остальных была прекращена актами высших органов государственной власти и управления союзных республик. Но Конституционный Суд Российской Федерации не может проверять конституционность актов, издаваемых органами других государств, и поэтому факт прекращения к указанному периоду деятельности большинства компартий союзных республик должен приниматься как данность.

Во-вторых, КПСС охватывала своим действием Союз ССР. С учетом прекращения существования СССР восстановление руководящих органов КПСС, распространявших свою деятельность на территорию Союза ССР в целом, будет по существу означать легитимацию Конституционным Судом вмешательства действующих на территории Российской Федерации органов во внутренние дела других суверенных государств. Возможность такой легитимации противоречит статье 28 Конституции Российской Федерации, запрещающей вмешательство в дела, входящие во внутреннюю компетенцию других государств, а также международно-правовым обязательствам Российской Федерации как члена ООН и участника Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Тем более, что государства, входящие в СНГ, стали самостоятельными участниками СБСЕ, а многие из них вошли в ООН на правах членов.

Таким образом, имеет место коренное изменение ранее существовавших обстоятельств, которые не могут игнорироваться Конституционным Судом. В условиях, когда бывшие союзные республики стали суверенными государствами, обладающими всеми атрибутами самостоятельных участников международного общения, существование единой для этих государств политической партии перестало отвечать требованиям Конституции Российской Федерации. Существование единой политической партии для всех государств, в прошлом состоявших в СССР, не соответствует в настоящее время и Уставу КПСС, согласно части первой статьи 1 которого "членом КПСС может быть гражданин СССР ...".

Наконец, существование общественного объединения или его органов, обладающих по существу

надгосударственным (а не межгосударственным) характером, противоречит суверенитету и самой Российской Федерации, закреплённому в статье 1 Конституции Российской Федерации. Именно со статьёй 1 должна сопрягаться в данном случае статья 6 Конституции, предусматривающая участие политических партий и иных общественных объединений в выработке политики государства, в управлении государственными и общественными делами, а также статья 47 Конституции, согласно которой право участвовать в управлении делами общества и государства в Российской Федерации предоставлено только гражданам Российской Федерации, но не иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Из сказанного следует вывод, что деятельность руководящих органов КПСС на день вынесения постановления Конституционного Суда не может быть признана конституционной. Речь идет именно о 30 ноября 1992 года: изложенный вывод может быть распространен только на высшие и центральные органы общественного объединения, если сфера их деятельности охватывает территорию и население суверенных государств, не обладающих государственным единством. Но это не означает, что исполнительная власть вправе по собственному усмотрению предпринимать в отношении такого общественного объединения ограничительные меры, они возможны в нашей стране по решению суда.

В связи с этим полагаю также необходимым привлечь внимание к опасности часто использовавшейся участниками процесса посылки: КПСС ко времени слушаний в Конституционном Суде уже не существовала, следовательно обсуждение вопроса о конституционности организации, прекратившей свое существование, беспредметно.

При соответствующем истолковании, вполне возможном, когда отсутствуют прочные демократические традиции и должные гарантии гражданского общества, эта посылка может стать оправданием произвола государства. Чрезвычайно важно иметь в виду, как общественное объединение прекратило свое существование, поскольку издревле в праве действует принцип - сила должна следовать за справедливостью, а не предшествовать ей. Справедливость же, коль скоро речь идет о способе прекращения общественного объединения, заключается либо в решении самого общественного объединения, либо в постановлении суда, основанном на законе. Суд не может подтверждать своим решением неправомерные акты, исходящие от кого бы то ни было, поскольку эти акты воплощают не справедливость закона, а силу, поставившую себя над законом. Не суд в данном случае следует за актами исполнительной власти, но исполнительная власть следует за решениями суда. Наконец, сказанное не ставит под сомнение возможность законодательного урегулирования сложившейся ситуации, включая вопросы правопреемства, имущества и пр. Весьма актуально нормативное урегулирование статуса общественных объединений в законе Российской Федерации.

7. Данный вывод, как явствует из предыдущего изложения, не влечет за собой автоматического признания неконституционными КП РСФСР в целом или ее руководящих органов.

С одной стороны, в статье 22 Устава КПСС, утвержденного XXVIII съездом КПСС, сказано, что "коммунистические партии союзных республик самостоятельны. Они разрабатывают на базе основополагающих программных и уставных принципов КПСС собственные программные и нормативные документы, решают политические, организационные, кадровые, издательские, финансово-хозяйственные и другие вопросы, проводят линию партии в сфере государственного строительства, социально-экономического и культурного развития республик. Компартии союзных республик осуществляют связи с другими, в том числе зарубежными, партиями и общественными движениями". Самостоятельность КП РСФСР требует рассмотрения ее конституционности применительно именно к этой статье.

С другой стороны, проверяя конституционность КП РСФСР и Указов Президента о ее приостановлении, прекращении и роспуске организационных структур, необходимо учитывать, что с юридической точки зрения наличие руководящих органов - такой же неотъемлемый признак

организации, как и постоянный характер, наличие учредительного акта. Отсутствие любого из этих признаков лишает организацию качества общественного объединения, а признание неконституционными руководящих органов или учредительного акта объединения означает признание неконституционным всего объединения.

Наконец, даже признание органов политической партии, общественной организации, массового движения "параллельными структурами власти" и наличие достаточных доказательств того, что эти органы по существу присвоили полномочия конституционных органов, не дают исполнительной власти права распускать эти органы. Эта общая посылка, вытекающая из действующей Конституции Российской Федерации, получила конкретное выражение в Законе Российской Федерации "О защите конституционных органов власти в Российской Федерации", согласно которому такое право предоставлено Верховному Совету Российской Федерации, Верховным Советам республик в ее составе, краевым, областным Советам народных депутатов, Советам народных депутатов автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Не может быть принят Конституционным Судом и часто повторявшийся в ходе слушаний аргумент в пользу неконституционности КП РСФСР и конституционности рассматриваемых Указов Президента, сводящийся к тому, что КП РСФСР не была зарегистрирована, а регистрация КПСС была осуществлена с нарушением Закона СССР от 9 октября 1990 года "Об общественных объединениях". В связи с этим обратим внимание на два обстоятельства. Во-первых, названный Закон предусматривает не регистрацию общественных объединений, включая политические партии, а регистрацию их уставов. Такое уточнение имеет глубокий юридический смысл и означает, что создание общественного объединения осуществляется по инициативе граждан, а не с согласия государства или его органов и должностных лиц; зависит не от волеизъявления государства, а от волеизъявления граждан. Действующее в России законодательство, в том числе статья 49 Конституции Российской Федерации в редакции от 1 ноября 1991 года и статья 50 Конституции Российской Федерации в редакции от 21 апреля 1992 года, предусматривает явочный, а не разрешительный порядок образования общественных объединений, а именно в этом заключается одна из юридических гарантий от поглощения государством гражданского общества и их равновесия в интересах обеспечения свободы и прав человека и гражданина.

Что же касается регистрации учредительных актов общественных объединений, ее смысл заключается в контроле государства за соответствием этих актов требованиям статей 6 и 7 Конституции и статьи 10 Закона СССР "Об общественных объединениях". Государство в лице Министерства юстиции, зарегистрировав устав общественного объединения, берет на себя обязательство гарантировать общественному объединению необходимые и установленные законом условия для осуществления его деятельности, включая признание его юридическим лицом и пр. Любые ограничения права граждан на объединение возможны только решением суда на основании закона (статья 50 Конституции Российской Федерации).

Следовательно, попытка толкования регистрации устава общественного объединения как регистрации самого объединения и сопрягаемый с таким толкованием вывод о праве органа исполнительной власти ограничивать право граждан на объединение в общественные организации не соответствует Конституции Российской Федерации и ее международным обязательствам. В частности, статья 22 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года предусматривает, что "каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими...". Согласно части второй этой же статьи "пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц". Стало быть, ограничение данного права может быть осуществлено только законом, оно должно сопрягаться с принципами демократической организации общества и может осуществляться

во имя жизненных интересов личности, общества и государства.

И второе обстоятельство. Конституционный Суд не должен входить в обсуждение вопроса о том, в какой мере при регистрации Устава КПСС Министерством юстиции СССР были соблюдены установленные Законом СССР "Об общественных объединениях" требования, условия и процедуры. Сам факт регистрации учредительного акта общественного объединения является свидетельством признания государством этого объединения конституционным и вытекающей из такого признания обязанности государственных органов и их должностных лиц строить свои отношения с этим общественным объединением на основе Конституции и законов. Это не означает, что не зарегистрированные общественные объединения становятся "вне закона".

8. Отвечая на вопрос о конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года "О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР", от 25 августа 1991 года "Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР" и от 6 ноября 1991 года "О деятельности КПСС и КП РСФСР", Конституционный Суд не должен рассматривать их как нечто единое: перечисленные Указы являются хотя и взаимосвязанными, но самостоятельными актами и в силу этого нуждаются в самостоятельной оценке с точки зрения их конституционности.

При этом необходимо учитывать, что, с одной стороны, конституционность данных нормативных актов (а они признаны Судом конституционными) согласно части второй статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации должна проверяться исключительно с точки зрения их соответствия установленному в Российской Федерации разделению властей, а также закрепленному Конституцией Российской Федерации разграничению компетенции между высшими органами государственной власти и управления; с другой стороны, статья 165-1 Конституции уполномочивает Конституционный Суд разрешать дела о конституционности актов Президента с точки зрения соответствия их содержания Конституции.

Указанные положения Конституции и Закона о Конституционном Суде Российской Федерации носят не взаимоисключающий, а взаимодополняющий характер и дают Суду право (и одновременно налагают на него обязанность) проверять конституционность соответствующих актов как с формально-юридической точки зрения, так и с точки зрения их содержательной характеристики. Представители стороны, издавшей рассматриваемые Указы, настаивают на том, что Президент действовал в рамках своих полномочий и выполнял возложенную на него статьей 121-5 Конституции Российской Федерации обязанность по обеспечению государственной и общественной безопасности. Несомненно, что в Конституции речь идет об обеспечении государственной и общественной безопасности, если она поставлена под угрозу силами, посягающими на жизненно важные интересы государства и общества как извне, так и изнутри государства. Столь же несомненно, что безопасность государства и общества может быть поставлена под угрозу деятельностью общественного объединения, и на исполнительной власти действительно лежат соответствующие обязанности. Однако средства и способы такого обеспечения определяются не по личному усмотрению Президента или иных должностных лиц либо органов, входящих в систему исполнительной власти, - они определяются действующим законодательством Российской Федерации, включая законы о Президенте Российской Федерации, о чрезвычайном положении и др. Для адекватного определения конституционных полномочий и обязанностей главы исполнительной власти и высшего должностного лица государства представляется важным выяснить юридическую природу нормы статьи 121-4 Конституции Российской Федерации, на которую многократно ссылались, отстаивая свои позиции, стороны в процессе производства по данному делу. В статье содержится текст присяги, приносимой Президентом Российской Федерации при вступлении в должность: "Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы Российской Федерации, защищать ее суверенитет, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, права народов Российской Федерации и добросовестно исполнять возложенные на меня народом обязанности".

Десять раз ссылается на данное положение Конституционный Суд в резолютивной части своего постановления, придав ему тем самым качество одного из краеугольных камней, на которых базируются выводы Суда о конституционности ряда положений проверяемых актов Президента. Представляется, что значение процитированного положения Конституции для разрешения данного конституционного спора существенно преувеличено, ибо оно обладает преимущественно нравственным, а не юридическим характером, не способно предотвратить ненамеренные нарушения Конституции со стороны исполнительной власти, и поэтому гарантирующая сила статьи 121-4 весьма относительна. Главное, однако, заключается в том, что это конституционное положение направлено на защиту Конституции от посягательств на нее со стороны главы исполнительной власти и высшего должностного лица государства. Оно налагает на Президента обязанности, но не дает ему полномочий и в силу этого не может служить аргументом в пользу конституционности тех положений рассматриваемых Указов, которые оспариваются в настоящем особом мнении. Иными словами, Президент Российской Федерации не вправе действовать вопреки Конституции и законам Российской Федерации. Напротив, статья 121-4 устанавливает, что Президент, вступая в должность, присягает соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации при осуществлении своих полномочий, а статья 121-8 прямо предусматривает, что его указы не могут противоречить Конституции и законам Российской Федерации. В этой же статье предусмотрено, что в случае противоречия акта Президента Конституции, закону Российской Федерации действует норма Конституции, закона Российской Федерации.

Тем самым противоречащий Конституции, закону Российской Федерации акт Президента (указ, распоряжение) объявляется юридически ничтожным либо с момента его издания, либо с момента внесения в Конституцию или действующий закон Российской Федерации изменения или дополнения, в противоречие с которым вступает акт Президента, либо с момента принятия нового закона, которому противоречит ранее изданный акт Президента, даже если он в момент издания не противоречил действующему законодательству Российской Федерации.

Законодательство может по-разному устанавливать полномочия главы государства. В частности, из статьи 121-5 Конституции Российской Федерации, перечисляющей основные полномочия Президента, следует, что этот перечень является открытым, поскольку в пункте 16 данной статьи сказано, что Президент "осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией и законами Российской Федерации".

Это последнее положение нельзя истолковывать таким образом, что Президент Российской Федерации вправе самостоятельно определять правовые формы и средства при исполнении своих обязанностей по защите суверенитета России, охране прав и законных интересов ее граждан, прав народов. Напротив, недвусмысленно установлено, что речь идет о полномочиях, прямо предусмотренных Конституцией и законами Российской Федерации. На это ориентирует и Закон Российской Федерации "О Президенте Российской Федерации". Принцип "разрешено все, что не запрещено законом" не распространяется на государственные органы и их должностных лиц. Против данного тезиса можно возразить, что в период издания проверяемых Указов Президента действовала старая редакция статьи 3 Конституции Российской Федерации: "Организация и деятельность Советского государства строятся в соответствии с принципом демократического централизма: выборностью всех органов государственной власти снизу доверху, подотчетностью их народу, обязательностью решений вышестоящих органов для нижестоящих. Демократический централизм сочетает единое руководство с инициативой и творческой активностью на местах, с ответственностью каждого государственного органа и должностного лица за порученное дело". Это означало, что в организации государственной власти и управления сохранялись некоторые принципы республики советского (в отличие от президентского и парламентского) типа с присущими этому типу жесткой соподчиненностью по вертикали и наличием на каждом уровне территориальной интеграции обладающего широкими полномочиями представительного органа,

который был вправе для осуществления власти и своих полномочий создавать различные органы и наделять их соответствующей компетенцией. Однако уже к этому времени Президиум Верховного Совета Российской Федерации утратил качества коллегиального главы государства и не обладал правом вносить дополнения и изменения в принятые Съездом народных депутатов или Верховным Советом законы или, напротив, устанавливать изъятия из них, подлежащие последующему утверждению. Иначе говоря, статья 3 Конституции не соответствовала фактической организации власти в Российской Федерации и имела скорее декларативное, чем практически юридическое значение, изменилась фактическая конституция, получившая нормативное закрепление в ряде последующих разделов, глав и статей Основного Закона Российской Федерации.

Что касается Президента Российской Федерации, конституирование которого (наряду с Конституционным Судом) и явилось, по существу, закреплением принципа разделения властей в Основном Законе, то он не обладал в период издания рассматриваемых Указов и не обладает теперь правом действовать вопреки закону, вносить в него изменения и дополнения или устанавливать своими указами необходимые, на его взгляд, изъятия.

Такой вывод тем более справедлив в сопоставлении с действующей редакцией статьи 3 Конституции, часть первая которой гласит: "Система государственной власти в Российской Федерации основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей ..." Это означает разграничение государственно-властных полномочий по сферам компетенции, в каждой из которых уже нет характерной для более раннего этапа конституционного строительства России жесткой иерархической соподчиненности, следовательно, всякое вторжение властей в компетенцию друг друга может и должно квалифицироваться как не соответствующее Конституции.

Данный вывод не колеблет и известный рефлекс прошлого конституционно-правового мышления и конституционно-правовой практики, сохраняющийся в части второй статьи 104 Конституции: "Съезд народных депутатов Российской Федерации правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации". На современном этапе конституционного развития России эта норма нуждается в истолковании с учетом и сквозь призму принципа разделения властей. Речь должна идти о вопросах, отнесенных к ведению законодательной власти, включая полномочия Верховного Совета Российской Федерации.

Вместе с тем представляется, что к деятельности государственных органов и должностных лиц, прежде всего Президента, приложима категория крайней необходимости (экстраординарной ситуации). При этом конституционно-правовой аспект крайней необходимости нельзя отождествлять с содержанием этого понятия, раскрываемого, к примеру, в статье 14 УК РСФСР. Крайняя необходимость в конституционном праве не равнозначна возможности в определенных ситуациях действовать по личному усмотрению и вопреки законам, она раскрывается Законом Российской Федерации "О чрезвычайном положении", который нормирует деятельность государства, его органов и должностных лиц в условиях, когда под угрозу поставлены жизненно важные интересы государства, общества, личности.

Указы от 23 и 25 августа 1991 года были изданы в условиях, которые воспринимались в качестве чрезвычайных. Однако оценка ситуации в обществе и государстве как чрезвычайной, даже если ее разделяла более или менее значительная часть населения или даже его большинство, не дает права органу государства или его агенту действовать в режиме, предусмотренном названным Законом. Не содержит оснований для противоположного вывода и постановление Верховного Совета Российской Федерации от 22 августа 1991 года "О политической ситуации в республике, сложившейся в результате антиконституционного государственного переворота в СССР".

Иначе говоря, избранная Президентом форма чрезвычайных мер (а приостановление деятельности политической партии относится к их числу) без введения чрезвычайного положения, как бы это ни оценивалось политически и в какой бы мере ни способствовало нормализации обстановки и восстановлению конституционного правопорядка, с точки зрения законодательства Российской

Федерации не может считаться оправданной. При этом Конституционный Суд не может согласиться с утверждением, что приостановление деятельности общественного объединения возможно не только в условиях чрезвычайного положения, но и "в других случаях, скажем, в случае президентского правления и т. д.". Принятие такого "аргумента" будет означать освящение авторитетом судебной власти произвола государства и его агентов по отношению к гражданскому обществу. Процитированный тезис означает, по существу, абсурдный вывод, который никак не согласуется с Конституцией и действующим законодательством Российской Федерации. Аналогичное решение содержится в международных актах, которые налагают на Российскую Федерацию соответствующие обязательства. Так, согласно статье 4 Международного пакта о гражданских и политических правах "во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется", государства - участники пакта могут "принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящему Пакту". Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, принятый 29 июня 1990 года, особо оговорил, что "любое отступление от обязательств, относящихся к правам человека и основным свободам, в условиях чрезвычайного положения должно оставаться строго в пределах, предусмотренных международным правом ...". Это означает, что меры, представляющие собой отступления от международных обязательств в области прав человека и основных свобод, должны приниматься в строгом соответствии с процедурными требованиями, изложенными в международно-правовых актах, участником которых является государство. В частности, пунктом 25.2 названного Документа установлено: "Введение чрезвычайного положения должно быть объявлено официально, публично и в соответствии с положениями, закрепленными законом".

Даже несовершенство национального законодательства о чрезвычайном положении не дает исполнительной власти права действовать вопреки этому законодательству. Это означает, что рамки дискреционной власти государственного органа устанавливаются не по усмотрению самого органа, а в соответствии с законом. Обязанность Президента заботиться о безопасности государства, общества, личности может и должна осуществляться не вопреки предписаниям Конституции и законов, а в полном соответствии с ними и в установленных ими формах, что само по себе является важнейшей предпосылкой такой безопасности.

9. Вопреки мнению некоторых участников процесса законодательству России известен институт приостановления деятельности политических партий, общественных организаций и массовых движений. В частности, в пункте "в" статьи 23 Закона Российской Федерации "О чрезвычайном положении" предусматривается, что в случае введения чрезвычайного положения по основаниям, указанным в пункте "а" статьи 4 этого Закона (попытки насильственного изменения конституционного строя, массовые беспорядки, сопровождающиеся насилием, межнациональные конфликты, блокады отдельных местностей, угрожающие жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных институтов), дополнительно может вводиться такая мера, как приостановление после соответствующего предупреждения деятельности политических партий, общественных организаций и массовых движений, препятствующих нормализации обстановки.

Таким образом, названный Закон устанавливает, что приостановление деятельности политической партии возможно только: а) в целях защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства; б) после "соответствующего предупреждения", причем речь в Законе, как представляется, идет о предварительном предупреждении и, следовательно, эта мера может использоваться только в том случае, если предупреждение не возымело действия; в) наконец, если деятельность политической партии или иного общественного объединения препятствует нормализации обстановки, т. е. представляет реальную угрозу жизненно важным интересам личности, общества и государства. Нельзя игнорировать и того, что эта мера квалифицируется в

Законе в качестве дополнительной к иным мерам, которые расцениваются как основные.

Пункт "е" статьи 10 данного Закона устанавливает, что меры, предпринимаемые в порядке осуществления чрезвычайного положения, не могут носить бессрочного характера. В частности, требуется, чтобы в указе о введении чрезвычайного положения был установлен "точный срок, на который вводится чрезвычайное положение".

Одновременно в статье 13 Закона установлены предельные сроки чрезвычайного положения - 30 дней, если оно вводится на всей территории Российской Федерации, и 60 дней, если оно вводится на части ее территории. По истечении этого срока чрезвычайное положение прекращается или продлевается на такой же срок постановлением Верховного Совета Российской Федерации. Названный Закон также устанавливает, что меры, применяемые в условиях чрезвычайного положения, должны быть совместимы с обязательствами, вытекающими из действующих договоров СССР и Российской Федерации в области прав человека, а также не должны влечь за собой какой-либо дискриминации, в том числе в зависимости от политических убеждений отдельных лиц или групп населения (часть вторая статьи 26).

В связи с этим уместно еще раз обратить внимание на следующие обстоятельства: во-первых, действующее законодательство Российской Федерации или общие принципы права не предусматривают и не допускают права государственных органов и их должностных лиц в "чрезвычайных условиях" отступать от законов и действовать по собственному усмотрению (такое право было провозглашено в ноябре 1918 года VI Всероссийским съездом Советов, но в последующем эта практика была отвергнута); во-вторых, предусмотренные Законом Российской Федерации "О чрезвычайном положении" меры могут осуществляться только после официального и публичного объявления о введении чрезвычайного положения в соответствии с законом, как того требуют международные обязательства Российской Федерации.

В связи с последним замечанием, однако, следует оговориться, что международные стандарты в области прав человека не предусматривают общеобязательных правил приостановления или прекращения деятельности политических партий, общественных организаций и массовых движений. В частности, статья 20 Всеобщей декларации прав человека устанавливает: "Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций". В цитируемой статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах предусмотрено: "Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе для охраны государственной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции".

Эти положения нельзя толковать как установление судебного или иного порядка приостановления или прекращения деятельности общественного объединения, но этот порядок, как и форма ограничения, круг лиц, наделенных соответствующими полномочиями, и пр., должен быть установлен законом. Во всяком случае названные положения нельзя толковать как дающие исполнительной власти полномочие по собственному усмотрению приостанавливать или прекращать деятельность политических партий.

Что же касается Конституции Российской Федерации, то она в статье 50 устанавливает, что "граждане Российской Федерации имеют право на объединение. Ограничение этого права может быть установлено только решением суда на основании закона". В конституционной норме предусмотрен как раз судебный порядок ограничения права на объединение, основывающийся на законе. Причем термин "закон" в данном случае, как представляется, не подлежит расширительному толкованию (т. е. любой нормативный акт) и означает такой юридический акт, который обладает определенной правовой формой и соответствующей юридической силой, принят надлежащим органом и с соблюдением соответствующих процедур и т. п.

10. Не могут рассматриваться в качестве основания для признания конституционной деятельности государственных органов и должностных лиц с отступлениями или нарушениями Конституции Российской Федерации и действующего законодательства и события августа 1991 года, особенно тогда, когда речь идет об основных правах и свободах человека и гражданина.

При этом необходимо учитывать, что не в компетенции Конституционного Суда оценка августа 1991 года, хотя, разумеется, Государственный комитет по чрезвычайному положению, в который входил ряд высших руководителей страны, не был предусмотрен действовавшей тогда Конституцией СССР и, следовательно, являлся неконституционным органом. Но для решения вопроса о конституционности Указов Президента Российской Федерации и конституционности КПСС и КП РСФСР констатация этого обстоятельства либо ее отсутствие не имеют принципиального значения. В связи с изложенным представляют интерес оценки, содержащиеся в постановлении Верховного Совета СССР от 29 августа 1991 года "О ситуации, возникшей в стране в связи с имевшим место государственным переворотом". Так, во вводной части этого акта сказано, что "создание Государственного комитета по чрезвычайному положению и введение чрезвычайного положения в отдельных районах СССР было активно поддержано Секретариатом ЦК КПСС. Центральным Комитетам компартий, рескомам, крайкомам, обкомам КПСС было рекомендовано в связи с введением чрезвычайного положения принять меры по привлечению коммунистов для содействия и осуществления решений, принятых ГКЧП".

Однако в части первой пункта 7 постановления (она в отличие от преамбулы имеет нормативный характер и должна приниматься во внимание прежде всего) устанавливается: "На основании имеющихся сведений об участии руководящих органов КПСС в подготовке и проведении государственного переворота 18-21 августа 1991 года приостановить деятельность КПСС на всей территории СССР, поручив органам МВД обеспечить сохранность ее материальных ценностей и архивов, а учреждениям банков прекращение всех операций с денежными фондами КПСС". А в части второй этого же пункта Верховный Совет СССР, руководствуясь частью второй статьи 3 Закона СССР "Об общественных объединениях", поручил Прокуратуре СССР провести расследование данных об участии руководящих органов КПСС в действиях по насильственному изменению конституционного строя и при их доказанности передать материалы в Верховный Суд СССР.

Тем самым Верховный Совет СССР воздержался от оценки степени виновности КПСС в создании ГКЧП, поручив ее установление уполномоченным на то Конституцией и законами Российской Федерации органам.

Только после вынесения Верховным Судом Российской Федерации, в компетенцию которого в данном случае входит установление и исследование соответствующих фактических обстоятельств, своего решения эти обстоятельства могут считаться установленными и имеющими для Конституционного Суда доказательную силу. В связи с этим Конституционный Суд не вправе устанавливать и исследовать фактические обстоятельства, связанные с созданием и деятельностью ГКЧП и участием в них КПСС (часть четвертая статьи 1 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации), поскольку это не входит в круг его полномочий.

Представляется, что создание, вопреки Конституции, ГКЧП могло бы служить доказательством неконституционности партии и конституционности по крайней мере некоторых положений рассматриваемых Указов только в том случае, если бы ГКЧП был создан по решению партии, ее руководящих органов, уполномоченных принимать решения, обязательные для партии и ее членов. Что же касается не соответствующей требованиям Конституции Российской Федерации деятельности некоторых или даже многих должностных лиц партии или ее региональных органов и организаций, то она не может служить аргументом в пользу конституционности либо неконституционности партии и ограничивающих ее деятельность актов исполнительной власти. В рассматриваемых Указах Президента Российской Федерации и ходатайстве группы народных депутатов о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР правильно отмечается, что коммунисты

не могут нести ответственность за действия руководящих органов партии, противоречащие закону, если они (коммунисты) не участвовали в принятии или реализации противоправных решений. Так же и партия не может нести ответственность за правонарушения, включая самые тяжкие преступления, совершенные людьми, придерживающимися или считающими, что они придерживаются, коммунистических убеждений и состоящими в компартии, если такие правонарушения прямо не предписывались учредительными и иными общеобязательными для ее членов актами партии или не вытекали непосредственно из членства в партии в силу устойчивой традиции либо сложившегося обычая внутрипартийной жизни.

Данный вывод может показаться неполным, если принимать во внимание два обстоятельства, первое из которых, как представляется, имеет универсальное значение в смысле распространения на членов любого общественного объединения, включая компартию, а второе обусловлено особенностями исторического развития именно нашей страны с присущей ей в недавнем прошлом взаимной интеграцией партийного и государственного руководства.

Речь идет, во-первых, о том, что члены партии, виновные в правонарушениях, подлежат ответственности в обычном порядке и в соответствии с действующим законодательством; во-вторых, коль скоро высшие должностные лица партии, как утверждается в ходатайстве о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР, выполняли государственно-властные функции, возможно было бы ходатайствующей стороне ставить вопрос о проверке соответствия Конституции решений и действий этих должностных лиц (по аналогии с частью второй статьи 32 или, при наличии соответствующих условий, по аналогии со статьей 74 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации).

Несмотря на гипотетичность и даже беспредметность такой постановки вопроса в настоящее время, в принципиальном плане ходатайствующей стороной речь могла бы вестись о проверке тех решений и действий высших должностных лиц партии, которые (решения и действия) сохраняли свое значение в качестве государственно-властных велений к августу 1991 года.

11. Рассматриваемое Конституционным Судом дело имеет важное значение для формирования уважения к собственности независимо от ее форм, утверждения свободы экономической деятельности, доверия к государству, его органам и должностным лицам участников экономического сотрудничества. В связи с этим уместно прежде всего подчеркнуть, что Конституция Российской Федерации в статье 10 устанавливает фундаментальный принцип правового регулирования отношений собственности, получивший развитие в ряде отраслей права, в том числе и прежде всего гражданского: "Право собственности в Российской Федерации признается и охраняется государством. Государство создает условия, необходимые для развития разнообразных форм собственности, и обеспечивает равную защиту всем формам собственности".

Данным конституционным положением определяется роль и место государства как носителя государственной власти в регулировании отношений собственности, и на него налагаются определенные обязанности, осуществляемые прежде всего в процессе законодательной деятельности.

Разумеется, от имени государства могут выступать различные органы и должностные лица, в том числе Президент, поэтому для адекватного определения полномочий по регулированию отношений собственности необходимо обращение к отраслевому законодательству. В частности, частью четвертой статьи 7 Закона Российской Федерации "О собственности в Российской Федерации" установлено, что прекращение права собственности помимо воли собственника возможно в случае: а) обращения взыскания на имущество собственника по его обязательствам; б) принудительного отчуждения у собственника имущества, которое не может ему принадлежать в силу закона; в) реквизиции; г) конфискации. В дополнение к перечисленным основаниям прекращения права собственности помимо воли собственника часть первая статьи 31 Закона предусматривает возможность прекращения права собственности в случае принятия соответствующих

законодательных актов; при этом убытки, причиненные собственнику в результате принятия этих актов, по решению суда возвращаются собственнику в полном объеме.

Указ от 25 августа 1991 года "Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР" и соответствующие положения Указа от 6 ноября 1991 года, касающиеся изъятия имущества, можно квалифицировать как конфискацию. Однако действующее законодательство устанавливает, что такая конфискация по общему правилу возможна только по решению суда. Что же касается конфискации в административном порядке, она допускается лишь в случаях, предусмотренных законом.

В частности, Закон о собственности в Российской Федерации допускает возможность конфискации имущества собственника не только по решению суда, но и по решению уполномоченного на то органа или должностного лица в виде санкции за совершение преступления либо иного правонарушения (часть четвертая статьи 7). Аналогичное решение содержится в других законодательных актах, в том числе Кодексе РСФСР об административных правонарушениях. Но ни Закон о собственности, ни Закон о Президенте Российской Федерации или иные новейшие акты законодательства не наделяют Президента правом на осуществление конфискации.

Конфискация имущества общественного объединения допускается и Законом СССР "Об общественных объединениях" (часть третья статьи 22), но лишь в случае его ликвидации по решению суда.

Таким образом, имущество общественного объединения может быть изъято в собственность государства либо по решению суда о его ликвидации, либо путем принятия законодательного акта о таком изъятии, и в этом случае часть первая статьи 31 Закона Российской Федерации "О собственности в Российской Федерации" требует полного возмещения собственнику понесенных им убытков. Указ Президента не может быть по смыслу этой нормы отнесен к числу таких законодательных актов.

Не является аргументом в пользу законности Указа "Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР" и пункта 3 Указа "О деятельности КПСС и КП РСФСР" и часть вторая статьи 31 упомянутого Закона. Согласно этой норме возможно прекращение права собственности в связи с решением государственного органа, направленным непосредственно на изъятие имущества у собственника. Но такое прекращение права собственности допускается лишь в случаях и порядке, установленных законодательными актами Российской Федерации, республик, входящих в состав Российской Федерации, с предоставлением собственнику равноценного имущества или возмещением ему в полном объеме убытков, причиненных прекращением права собственности.

Таким образом, Указ "Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР" и пункт 3 Указа "О деятельности КПСС и КП РСФСР" в части, касающейся безвозмездного изъятия имущества общественного объединения, нельзя признать соответствующими объему и характеру полномочий Президента Российской Федерации и в силу этого конституционными.

Вместе с тем на слушаниях выявились факты, свидетельствующие о том, что КПСС владела объектами государственной собственности. Некоторая часть имущества, находившегося во владении КПСС, носила спорный характер. Указы Президента Российской Федерации также породили неопределенность в регулировании имущественных отношений. В связи с этим представляется оправданным обращение Конституционного Суда в Верховный Совет, который согласно пункту 6 части первой статьи 109 Конституции Российской Федерации осуществляет в пределах компетенции Российской Федерации законодательное регулирование отношений собственности, с предложением о законодательном разрешении вопроса о судьбе имущества КПСС и КП РСФСР.

12. Демократия не нуждается для своего развития в прекращении или запрете политических партий, общественных организаций и массовых движений или роспуске их руководящих организационных структур, если они не представляют реальной угрозы для самих демократических основ общества,

жизненно важных интересов личности, общества и государства. Наличие такой угрозы и формы правового реагирования на нее в демократическом обществе определяются в соответствии с законом, а установленные им меры реализуются уполномоченными на то органами и должностными лицами с соблюдением соответствующих процедур и в пределах своей компетенции.

Видение демократии и путей ее достижения, средств обеспечения, юридических форм в обществе может быть различным и в контексте общественного развития нашей страны основываться как на учете опыта существующих в мире демократий, так и на идее социального равенства и коллективизма и их марксистско-ленинском теоретическом обосновании.

Используемые в этой доктрине понятия и термины "социалистическая революция", "отмирание государства", "диктатура пролетариата", "экспроприация экспроприаторов", "социалистический интернационализм", "религия - опиум народа" и пр. не равнозначны цели насильственного изменения конституционного строя и целостности государства, подрыву его безопасности, разжиганию социальной, национальной или религиозной розни и не могут квалифицироваться как призывы к такому насилию.

Более того, даже теоретическое оправдание насильственного изменения конституционного строя, если оно не закреплено в качестве практической цели или метода деятельности общественного объединения, не может считаться антиконституционным в смысле статьи 7 Конституции Российской Федерации и влечь вытекающие из нее последствия, включая роспуск организационных структур и запрет деятельности руководящих органов политических партий, общественных организаций и массовых движений.

Поступок или деятельность, охраняемые Конституцией, не могут быть использованы в качестве доказательства виновности физического или юридического лица, политической партии, общественной организации или массового движения и положены в основу их ответственности. Пропаганда идей, даже если они не разделяются большинством общества, Конституцией Российской Федерации не запрещается. Напротив, Конституция гарантирует такую возможность, закрепляя право граждан на объединение в общественные организации, свободу слова, печати и пр., и тем самым способствует формированию механизма саморегуляции и саморазвития социума.

Новая редакция статьи о праве граждан на объединение (статья 50) внесена в Конституцию Российской Федерации Законом от 21 апреля 1992 года. Следовательно, любые нормативные акты, принятые до введения в действие изменений и дополнений в Конституцию и регламентирующие права и свободы граждан, применяются лишь постольку, поскольку они не противоречат новейшим установлениям Основного Закона России. Согласно части второй статьи 121-8 Указы Президента Российской Федерации не могут противоречить Конституции и законам Российской Федерации, а в случае такого противоречия действует норма Конституции, закона Российской Федерации. На это тем более важно обратить внимание, что Конституцией (статья 121-4) и Законом Российской Федерации "О Президенте Российской Федерации" (статья 4) на Президента возложена обязанность "уважать и охранять права и свободы человека и гражданина", а не регулировать эти права и свободы.

13. На основании изложенного и руководствуясь статьей 165-1 Конституции Российской Федерации, частью четвертой статьи 1, статьей 32, частями четвертой и восьмой статьи 41, пунктом 3 части первой статьи 57, статьями 58, 59, 64 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, полагаю возможным высказать мнение о том, что пункт 2 Указа Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года "О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР", согласно которому до окончательного разрешения в судебном порядке вопроса о неконституционности действий компартии РСФСР деятельность ее органов и организаций приостанавливается, не соответствует статьям 3, 4, 7, пункту "в" статьи 12, пункту 11 части первой статьи 109, статье 121-4, пункту 11 статьи 121-5 Конституции Российской Федерации.

Пункт 1 Указа Президента Российской Федерации от 25 августа 1991 года "Об имуществе КПСС и

Коммунистической партии РСФСР" об объявлении государственной собственностью всего движимого и недвижимого имущества КПСС и КП РСФСР тоже не соответствует статье 4, частям первой и второй статьи 10, статье 50, пункту 6 части первой статьи 109, статьям 121-5 и 121-8 Конституции Российской Федерации. Этим же статьям Конституции не соответствует пункт 3 Указа Президента Российской Федерации от 6 ноября 1991 года "О деятельности КПСС и КП РСФСР", поскольку законодательное регулирование отношений собственности, как и в целом определение правового статуса республиканских общественных организаций, отнесено Конституцией к ведению Верховного Совета Российской Федерации.

При этом, однако, Конституционный Суд не может игнорировать того, что, как бесспорно установлено в ходе судебного заседания, органы КПСС в силу особого положения в политической системе общества распоряжались частью имущественного комплекса государства, в том числе для формирования своей имущественной базы. Необходимо также учитывать, что прекращение КПСС не влечет правопреемства КП РСФСР в отношении права собственности, в результате чего складывается правовая неопределенность в отношении имущества КПСС, которая не может быть устранена постановлением Конституционного Суда. В связи с этим представляется необходимым обращение к Верховному Совету Российской Федерации с предложением о преодолении возникшей правовой неопределенности в отношении указанного имущества путем принятия специального законодательного акта (или актов) либо внесения дополнений и изменений в действующее законодательство Российской Федерации.

Нельзя квалифицировать как соответствующий Конституции и пункт 1 Указа Президента Российской Федерации от 6 ноября 1991 года о прекращении на территории РСФСР деятельности КП РСФСР и роспуске ее организационных структур, поскольку данный пункт Указа противоречит статьям 4, 50, 121-4, пункту 11 статьи 121-5 Основного Закона Российской Федерации.

Можно также отметить правовую уязвимость пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года "О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР", содержащего предписание Президента Министерству внутренних дел Российской Федерации о проведении расследования, поскольку таким предписанием нарушаются установленные законодательством правила о подследственности; не имеют юридического значения пункты 1 и 5 данного Указа, содержащие предписание Прокуратуре Российской Федерации, поскольку соответствующая обязанность прокуратуры прямо вытекает из статей 176 и 177 Конституции Российской Федерации.

Пункт 6 данного Указа Президента о вступлении в силу с момента подписания не соответствует Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 года, части второй статьи 66 Конституции Российской Федерации и общему принципу права, согласно которому закон (и иной нормативный акт), предусматривающий ограничение прав граждан, вступает в силу только после его опубликования в официальном порядке. Сказанное распространяется и на пункт 7 Указа Президента Российской Федерации от 25 августа 1991 года "Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР".

Не вызывает сомнения конституционность пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года "О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР", который содержит поручение Министерству внутренних дел обеспечить сохранность имущества и денежных средств органов и организаций КП РСФСР до принятия окончательного решения судебными органами. Он соответствует статье 4, пункту 5 статьи 72, части первой статьи 121-1, пункту 6 и абзацу первому пункта 11 статьи 121-5, статье 122, пунктам 3 и 4 части второй статьи 125, частям первой и второй статьи 129 Конституции Российской Федерации. Пункт 4 Указа тоже соответствует статье 4, пункту 5 статьи 72, части первой статьи 121-1, статье 121-4, абзацу первому пункта 11 статьи 121-5 Конституции Российской Федерации.

Конституционен пункт 2 Указа Президента Российской Федерации от 25 августа 1991 года "Об

имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР", поскольку он соответствует статье 4, частям первой и второй статьи 10, части первой статьи 121-1, пункту 6 статьи 121-5, пункту 3 части второй статьи 125 Конституции Российской Федерации. Пункты 5 и 6 Указа соответствуют статьям 4, 9 и 10, части четвертой статьи 11-1, части первой статьи 121-1, пункту 6 и абзацу первому пункта 11 статьи 121-5, статьям 121-8 и 122, пунктам 1, 2, 3 части второй статьи 125 Конституции Российской Федерации.

Полностью соответствует статьям 4, 31, 32, части второй статьи 33, статьям 34, 50 и 172 Конституции Российской Федерации пункт 2 Указа Президента Российской Федерации от 6 ноября 1991 года "О деятельности КПСС и КП РСФСР", содержащий предписание государственным органам исполнительной власти Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органам прокуратуры - исключить преследование граждан за факт принадлежности к КПСС и КП РСФСР.

14. Представляется недостаточным ограничиться изложенными специальными юридическими выводами, вытекающими из буквы действующей Конституции Российской Федерации. Проблема может и должна рассматриваться в контексте и с учетом современных процессов общественного развития в России, характеризуемого отказом от авторитарных форм организации государства и общества, утверждением в Конституции и законах Российской Федерации принципов плюралистической демократии, разделения властей, правового государства, неотъемлемых прав человека и гражданина и др., что обуславливает качественные изменения всей нашей конституционно-правовой доктрины, а порой влечет даже "превращение" самой Конституции - изменение нормативного содержания некоторых ее положений без изменения текста Основного Закона. Последнее ("превращение") осуществляется в актах Верховного Совета (или Съезда народных депутатов) Российской Федерации о толковании конституционных норм, а также выражается в постановлениях Конституционного Суда.

При разрешении данного конституционного спора Суд должен учитывать, во-первых, что в более широком социально-правовом плане речь идет о соотношении государства, власти и гражданского общества. Проблема состоит в том, что, с одной стороны, государство и его институты должны быть гарантированы от разрушения под действием политических и иных общественных сил, включая политические партии, общественные организации и массовые движения, цели которых не тождественны или не сопрягаются с конституционным строем; с другой стороны, гражданское общество должно быть гарантировано от произвола государства и его агентов. В более конкретном плане задача состоит в формировании определенной политико-правовой системы, одной из характеристик которой, как отмечается в уже цитировавшемся Копенгагенском документе СБСЕ 1990 года, является "четкое разделение между государством и политическими партиями". В частности, имеется в виду, что "политические партии не будут сливаться с государством".

Во-вторых, речь идет о соотношении государства, власти и человека и гражданина, коллективного и индивидуального начал в организации социума. Государство не есть простая совокупность граждан, это своеобразный социальный организм, обладающий самостоятельной ценностью; подобно этому государственно-правовое свойство личности - гражданство, принадлежность к числу граждан государства не исчерпывает всего богатства его содержания. Именно человек является высшей ценностью и главной целью политики государства. Правовое государство означает не просто формальную законность, которая обеспечивает регулярность и последовательность в достижении и поддержании демократического порядка, но и справедливость, основанную на признании и полном принятии высшей ценности человеческой личности и гарантируемую учреждениями, обеспечивающими ее наиболее полное выражение.

Неотъемлемым элементом правового государства является демократия, которая предполагает обязанность всех государственных властей и их должностных лиц соблюдать Конституцию и действовать совместимым с законом образом.

Применительно к рассматриваемой проблеме речь идет об обязанности государства формировать такие условия, которые обеспечивают четкое разграничение между государством и политическими партиями, что является существенно необходимым и для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей. Обязанность государства не сводится при этом к принятию разового акта исполнительной или судебной власти, а заключается в создании законодательной властью такой системы, которая исключает слияние политических партий с государством.

В связи с этим Конституционный Суд имеет основание для обращения в Верховный Совет Российской Федерации в порядке реализации принадлежащего ему в соответствии со статьей 9 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации полномочия с предложением о законодательном урегулировании статуса политических партий, взаимных обязательств государства и политических партий и др.

Именно на это ориентирует использованный законодателем в части второй статьи 7 Конституции Российской Федерации термин "не допускается". Он означает, по существу, запрет и в качестве такового выступает, с одной стороны, способом воспрепятствования появлению в политическом пространстве антиконституционных сил, с другой стороны - способом устранения из политического пространства этих сил, если таковые там уже присутствуют. Но и в том и в другом случаях такой запрет ("не допускается") предполагает законодательное нормирование ответственности партии, включая возможные санкции против нее.

Наиболее предпочтительным с точки зрения пункта 6 части первой статьи 62 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации представляется также специальное законодательное урегулирование всего комплекса отношений, связанных с предыдущей деятельностью КП РСФСР, ее имуществом и пр.

При этом как законодательной, так и исполнительной, и судебной властям, всем органам правоприменения необходимо иметь в виду, что гарантируемое Конституцией поведение не может оцениваться как противоправное и служить основанием для привлечения гражданина к ответственности. Членство в партии или участие в ее руководящих органах не может в какой-либо мере сказываться на конституционном статусе граждан или их правах и свободах в конкретных правоотношениях.

Согласно части второй статьи 33 Конституции Российской Федерации "права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, законных прав и интересов других людей в демократическом обществе". В данной связи возможно обратить внимание на следующие обстоятельства: во-первых, Конституция недвусмысленно устанавливает, что право ограничивать права и свободы человека и гражданина при соблюдении соответствующих условий принадлежит только законодательной власти; во-вторых, законодательная власть не вправе принимать закон, избирательно направленный на ограничение прав членов той или иной партии, организации или массового движения, независимо от того, какое место они занимали в партийной или иной иерархии. Нарушение законодательной, исполнительной либо судебной властью предписываемого статьей 34 Конституции Российской Федерации равенства прав и свобод в зависимости от прошлой или настоящей принадлежности к конституционному общественному объединению не может квалифицироваться иначе, как дискриминация.

Нельзя закрывать глаза на то, что ограничительные либо запретительные меры в отношении любой политической партии, как правило, сопровождаются ограничениями прав ее членов или функционеров. Недопустима какая-либо дискриминация в отношении членов любой конституционной партии, включая право на занятие государственных должностей, увольнение с работы, продвижение по службе, пенсионное обеспечение бывших партийных работников, зачет в трудовой стаж работы на партийных должностях, избирательные права, неприкосновенность

личности, жилища и пр.

Любые акты или действия, направленные на ограничение или ущемление прав и свобод человека и гражданина в зависимости от принадлежности к любой конституционной партии, антиконституционны; антиконституционны ограничения или ущемления прав человека даже в том случае, если партия признана неконституционной. Если же лица, состоявшие в такой партии, совершили конкретные правонарушения, они несут ответственность в установленном законом порядке.

Наконец, представляется возможным и необходимым обратить внимание на еще один принципиальный юридический вопрос, актуальность которого особенно проявилась в ходе процесса, посвященного проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации, а также конституционности КПСС и КП РСФСР.

Как известно, статья 165-1, предусматривавшая полномочие Конституционного Суда Российской Федерации рассматривать дела о конституционности политических партий, была включена в действующую Конституцию Российской Федерации 21 апреля 1992 года. Основываясь на требованиях Закона о Конституционном Суде Российской Федерации об "обеспечении верховенства Конституции и ее непосредственного действия на всей территории Российской Федерации" (преамбула), "поддержании верховенства и непосредственного действия Конституции" (часть первая статьи 2) и ряде других норм названного Закона, Конституционный Суд приступил к рассмотрению ходатайства группы народных депутатов Российской Федерации о признании КПСС и КП РСФСР неконституционными.

При этом, однако, Суд столкнулся с отсутствием специальных процессуальных правил, регулирующих данный вид конституционного судопроизводства, и был вынужден использовать аналогию закона, а порой и аналогию права. В частности, в Конституции и Законе о Конституционном Суде Российской Федерации не определены поводы и основания рассмотрения дела о проверке конституционности общественного объединения, уполномоченные на заявление соответствующего ходатайства субъекты и пр. В связи с этим Закон о Конституционном Суде Российской Федерации нуждается в дополнениях, и Конституционный Суд имеет основания для обращения с соответствующим предложением к Съезду народных депутатов Российской Федерации, принявшему данный закон. Самостоятельное восполнение Конституционным Судом названных и других пробелов не соответствует природе и назначению этого органа государственной власти.